

*Patrycja Fatyga-Wiśniewska*¹

Mechanizm CBAM jako narzędzie kreowania polityki klimatycznej UE

Abstrakt

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza unijnej polityki klimatycznej w zakresie wdrażania mechanizmu CBAM. Unia Europejska (UE) zobowiązała się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Cel ten operacjonalizuje za pomocą pakietów legislacyjnych. Na przestrzeni ostatnich czterech lat UE zaprezentowała wiele projektów przyspieszających transformację energetyczną, przy czym na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim REPowerEU, czy też Europejski Zielony Ład. Jednym z kluczowych elementów Europejskiego Zielonego Ładu jest wdrożenie mechanizmu CBAM, mającego stanowić kompleksowe narzędzie chroniące unijnych przedsiębiorców przed importem towarów spoza UE, gdzie wymogi dotyczące ochrony klimatu nie są tak wysokie jak w UE. W ramach artykułu zweryfikowana zostanie hipoteza o adaptacyjnym wymiarze polityki klimatycznej w kontekście CBAM. Weryfikacja ta zostanie dokonana z uwzględnieniem modelu inkrementalnego projektowania polityk publicznych. W tym też zakresie artykuł przyjął formę analizy aplikacyjnej. W przypadku CBAM adaptacyjność polityki może być analizowana z dwóch perspektyw: zewnętrznej i wewnętrznej.

Słowa kluczowe: Europejski Zielony Ład, *Fit for 55*, CBAM, model inkrementalny, podatek graniczny

Kody klasyfikacji JEL: H23, Q59, K23

¹ Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, e-mail: patrycja.fatyga@uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7968-6783>

The CBAM Mechanism as a Tool for Designing EU Climate Policy

Abstract

The purpose of the article is to analyze EU climate policy regarding to the implementation of the CBAM mechanism. The EU has decided to achieve climate neutrality by 2050. Based on legislative packages, the EU is going to achieve that goal. Over the last 4 years, the EU has presented many projects accelerating the energy transformation among others REPowerEU or European Green Deal. One of the key elements of the European Green Deal is to implement a CBAM mechanism, which is intended to be a comprehensive tool protecting EU entrepreneurs against importing goods from outside the EU, where climate protection requirements are not as rigorous as in the EU. Under the article it would be verified the hypothesis about the adaptive dimension of climate policy in the context of CBAM. The verification will be made with accordance to incremental model. In case of CBAM, policy adaptability can be analyzed from two perspectives external and internal.

Keywords: European Green Deal, Fit for 55, CBAM, incremental model, border tax

JEL Classification Codes: H23, Q59, K23

Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych globalnych wyzwań są zachodzące w coraz szybszym tempie zmiany klimatu. Zagrożenie to stanowi *ratio* licznych działań oraz inicjatyw legislacyjnych. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje działalność Unii Europejskiej (UE), która zamierza realizować coraz ambitniejsze cele klimatyczne, w tym m.in. osiągając pełną neutralność klimatyczną do 2050 r. Unijna polityka klimatyczna realizowana jest za pośrednictwem różnych narzędzi. Podstawowym narzędziem ograniczania emisji gazów cieplarnianych jest funkcjonujący w sektorach energetycznym oraz przemysłowym system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). System ten opiera się na nabywaniu przez jego uczestników uprawnień do emisji, które dają prawo do emisji tony CO₂ lub równoważnej ilości gazu cieplarnianego. System EU ETS został zaprojektowany jako mechanizm rynkowy, opierający się na założeniu, że ograniczenie emisji będzie wynikało z chęci przedsiębiorców do uniknięcia kosztu w postaci zakupu uprawnień do emisji. Skoro liczba uprawnień jest ograniczona i stopniowo zmniejszana, co prowadzi do wzrostu ich ceny, to chęć uniknięcia tego kosztu będzie zmuszała przedsiębiorców do podejmowania działań redukcyjnych i zmiany procesu produkcji na bardziej ekologiczny. Jednakże, efektem ubocznym tak zaprojektowanego systemu może być utrata konkurencyj-

ności przez unijnych producentów i przenoszenie przez nich produkcji do państw trzecich. Co paradoksalnie może prowadzić do wzrostu poziomu emisji (Sosnowska, Pyrka i Jeszke, 2023: 147–150). Jako narzędzie przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku miałby służyć tzw. podatek graniczny. Wprowadzenie takiego podatku umożliwiłoby dalsze prowadzenie ambitnej polityki klimatycznej poprzez wyrównywanie konkurencyjności, ograniczenie ucieczki emisji do państw trzecich oraz zinternalizowanie kosztów zmian klimatycznych w cenach towarów oraz usług (Böhringer, Balistreri i Rutherford, 2012: 97–110). Poza zakresem niniejszego artykułu pozostają kwestie związane z *effort sharing regulations*, dotyczące sektorów nieobjętych systemem EU ETS.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc analiza mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) oraz procesu jego wdrażania. W ramach artykułu zweryfikowana zostanie hipoteza, że CBAM stanowi narzędzie adaptacyjności polityki klimatycznej UE do efektów wprowadzonych wcześniej przez UE instrumentów ochrony klimatu. Ramą analityczną, w której zostanie zweryfikowana sformułowana hipoteza, będzie model inkrementalny przedstawiony przez prof. Charlesa Lindbloma. Model ten wydaje się być najodpowiedniejszy do analizy tak złożonego zagadnienia, jakim jest polityka klimatyczna prowadzona przez UE w kontekście CBAM.

Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej dochodzi do przedstawienia mechanizmu CBAM z uwzględnieniem głosów krytycznych. W drugiej części przedstawione zostaną główne założenia modelu inkrementalnego. Natomiast trzecia część będzie stanowiła syntezę, w ramach której mechanizm CBAM zostanie oceniony z perspektywy modelu inkrementalnego przy jednoczesnym uwzględnieniu hipotezy artykułu. Autorka skorzystała z metody badań dokumentów (dokumenty zastane, urzędowe).

Mechanizm CBAM

Mechanizm CBAM został wprowadzony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiającym mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem CO₂ (Rozporządzenie). Jak zostało to wprost wskazane w Rozporządzeniu, mechanizm ten został zaprojektowany celem uzupełnienia UE ETS i przeciwdziałania ucieczce emisji rozumianej jako przenoszenie produkcji do innych państw ze względu na niższe koszty bądź zastępowanie produktów wytwarzanych z mniejszym wykorzystaniem emisji gazów cieplarnianych. Co w efekcie może prowadzić do sumarycznego wzrostu poziomu

emisji. Celem CBAM jest więc przeciwdziałanie temu zjawisku poprzez wprowadzenie opłat emisyjnych od produktów przywożonych. System CBAM powinien więc doprowadzić do sytuacji, w której produkty przywożone do UE będą obciążone takimi samymi kosztami emisji jak te w ramach systemu EU ETS, co w konsekwencji doprowadzi do zrównania cen produktów przywożonych z unijnymi.

Mechanizmem CBAM został objęty zamknięty zbiór towarów pochodzących z państwa trzeciego, tj.: cement, energia elektryczna, nawozy, żeliwo i stal aluminium, chemikalia bądź towary powstałe w wyniku ich przetworzenia m.in. w ramach procedury uszlachetniania czynnego. W przypadku mechanizmu CBAM, w odróżnieniu od systemu EU ETS, nie zostaną jednak ustanowione ilościowe limity przywozu, dzięki czemu mechanizm nie powinien zakłócić przepływu towarów. Wdrożenie CBAM zostało podzielone na dwa etapy. Pierwszy etap – tzw. etap przejściowy, który zaczął się 1 października 2023 r. i zakończy się 31 grudnia 2025 r. – skupiać się będzie jedynie na wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych. Jego celem będzie przystosowanie i przygotowanie przedsiębiorców do etapu docelowego, który rozpocznie się 1 stycznia 2026 r. (Kozłowska, 2024: 75).

W ramach nowego systemu towary będą mogły być przywożone przez tzw. upoważnionego zgłaszającego CBAM, czyli osobę upoważnioną przez organ upoważniony przez państwo członkowskie do wypełniania obowiązków związanych z systemem CBAM. Status ten będzie mógł uzyskać tylko taki podmiot, który nie naruszał m.in. przepisów prawa celnego, podatkowego, ma zdolność finansową do wypełniania obowiązków związanych z CBAM. Zgodnie z art. 5 Rozporządzenia importer przed przywozem towarów na unijny obszar celny będzie składał wniosek o przyznanie mu statusu upoważnionego zgłaszającego CBAM. Taki wniosek będzie składany za pośrednictwem rejestru CBAM. Rejestr ten będzie bazą danych o certyfikatach CBAM posiadanych przez upoważnionych zgłaszających CBAM. Każdy upoważniony zgłaszający będzie zobowiązany składać deklaracje CBAM za poprzedni rok. W deklaracji będą podawane informacje o całkowitej liczbie przywiezionych towarów w poprzednim roku kalendarzowym, całkowitym poziomie emisji związanych z towarami oraz całkowitej liczbie certyfikatów CBAM do umorzenia. Natomiast certyfikaty te będą sprzedawane przez państwa członkowskie. Jeden certyfikat będzie odpowiadał jednej tonie ekwiwalentu dwutlenku węgla emisji wbudowanych związanych z towarami. Cena certyfikatu CBAM będzie wyliczana jako średnia cena rozliczenia aukcji uprawnień w ramach EU ETS w odniesieniu do każdego tygodnia kalendarzowego. Upoważniony zgłaszający CBAM będzie przekazywał do umorzenia za pośrednictwem rejestru CBAM certyfikaty CBAM w liczbie odpowiadającej emisjom wbudowanym, zadeklarowanym oraz zweryfikowanym. Nieprzekazanie certyfikatów do umorzenia będzie podlegać karze pieniężnej, naliczanej od każdego nieumorzonego certyfikatu.

Karze pieniężnej będą podlegać również te osoby, które nie będąc upoważnionym zgłaszającym CBAM, wprowadzają towary na obszar celny UE.

Na podstawie Rozporządzenia Komisja została zobowiązana do monitorowania funkcjonowania mechanizmu CBAM. Co dwa lata Komisja będzie przedstawiać Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie, które będzie dotyczyć oceny funkcjonowania CBAM przede wszystkim w zakresie jego skuteczności w przeciwdziałaniu ucieczce emisji, a także efektywności dotyczącej objętych sektorów, czy też wpływu na poziom cen i inflację.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trudności w jednoznacznym określeniu wpływu CBAM na poziom emisji CO₂ ze względu na zależność tego systemu od wielu czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych. Jednym z podstawowych aspektów wpływających na ocenę skuteczności CBAM będzie jego zakres, a więc decyzja, czy systemem ma być objęta tylko emisja bezpośrednia związana z produkcją, czy może również pośrednia wytwarzana w ramach produkcji komponentów produktów finalnych. Objęcie emisji pośredniej wiązałoby się z koniecznością gromadzenia i przetwarzania dużego zasobu danych, co stanowiłoby wyzwanie zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Wydaje się jednak, że tym najistotniejszym czynnikiem będzie wpływ CBAM na ceny importowanych produktów oraz sposób wydatkowania wpływów z CBAM. Uwzględniając doświadczenie funkcjonowania systemu EU ETS, spodziewać się należy wzrostu cen (Xinlu Sun et al., 2024: 660).

Natomiast w zakresie czynników zewnętrznych wskazuje się na wysokie ryzyko sporów w zakresie postrzegania CBAM, nie jako narzędzia walki ze zmianami klimatu, ale jako narzędzia protekcyjnego. Międzynarodowi przeciwnicy tego systemu wskazują, że przyczyni się on do przerzucenia ciężaru walki ze zmianami klimatu na kraje rozwijające się (Xinlu Sun et al., 2024: 661). CBAM może się bowiem stać wyzwaniem szczególnie dla tych państw, których gospodarki opierają się na współpracy z UE, bądź tych, które bezpośrednio sąsiadują z UE (Eicke et al., 2021: 2). Największe jednak obawy wiążą się z oceną CBAM w kontekście umów zawartych w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Wskazuje się bowiem, że mechanizm może naruszać m.in. klauzulę największego uprzywilejowania, która zakazuje dyskryminacyjnego zachowania, w tym w zakresie podatków, ceł czy też opłat. Nawet jeśli mechanizm będzie dotyczył wszystkich państw trzecich, to ze względu na różnice pomiędzy nimi, zachodzące w zakresie stosowanej technologii produkcji, świadomości klimatycznej, będzie dochodzić do pogłębiania nierówności, a w konsekwencji do dyskryminacji (Lim et al., 2021: 6). Badania przeprowadzone przez Laima Eicke oraz Silvię Weko wykazały, że CBAM będzie miał największy wpływ na Globalne Południe oraz państwa Europy Wschodniej, nienależące do UE, przy czym ten wpływ będzie zróżnicowany. W przypadku państw Europy Wschodniej

(Ukraina, Bośnia i Hercegowina, Albania czy Czarnogóra) wpływ ten będzie wynikał ze stosowania wysoko emisyjnych systemów produkcji oraz silnej orientacji na rynek europejski. Jednocześnie takie państwa jak Chile, Chiny, Brazylia czy Indie będą mniej narażone na wpływ CBAM ze względu na stosunkowo małe znaczenie handlu z UE w odniesieniu do ich PKB, co więcej, również ich pozycja rynkowa daje im możliwość prowadzenia skuteczniejszych negocjacji i wdrażania działań odwetowych, które faktycznie mogą negatywnie wpłynąć na rynek unijny (Eicke et al., 2021: 7–8). Wskazuje się również, że mechanizm, który opiera się tylko na jednym kryterium, stoi w sprzeczności z ideą ustalania cen emisji jako narzędzia zmierzającego do zwalczania zmian klimatu. Przede wszystkim, uderza w tym samym stopniu w tych producentów, którzy ograniczają emisję, jak i w tych, którzy opierają się na wysokoemisyjnej produkcji. Nie wprowadza zachęt do zmniejszania emisji dla podmiotów spoza UE, co może doprowadzić do tego, że w ograniczaniu przez nich kosztów działalności będą oni ograniczać koszty związane ze sprzedażą do UE, poszukując rynków zbytu, które nie stosują tak rygorystycznych norm (Mehling i Ritz, 2020: 2). Finalnie wskazuje się również, że aby mechanizm CBAM był w pełni efektywny, konieczne jest jednocześnie zniesienie subsydiów dla sektorów zajmujących się eksportem produktów wysokoemisyjnych (Elliott et al., 2013: 209).

Mimo wątpliwości, które były zgłaszane jeszcze na etapie projektowania CBAM, wdrożenie tego mechanizmu było możliwe dzięki łącznemu zaistnieniu kilku czynników. Tym podstawowym i najważniejszym była wola oraz presja polityczna, w tym zakresie szczególną rolę odegrała Francja oraz Włochy. Istotne znaczenie miało również powołanie Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej i jej zaangażowanie w promowanie Zielonego Ładu, był to swoisty punkt zwrotny w podejściu Parlamentu do CBAM. Natomiast państwa członkowskie oraz przedsiębiorcy skupiali się na korzyściach wynikających z CBAM jako jednego ze źródeł finansowania funduszu na rzecz odbudowy po pandemii COVID-19 (Wettestad, 2023: 240–241).

Inkrementalny model analizy polityki publicznej

W artykule *The Science of Muddling Through* prof. Lindblom postawił tezę, że model analizy polityki publicznej, który opiera się na racjonalnym i kompleksowym podejściu do problemu (*rational comprehensive method*), będzie niewystarczający dla analizy bardziej złożonych zagadnień. Projektowanie polityki publicznej powinno rozpoczynać się od zdefiniowania wszystkich celów, a następnie metod do ich osiągnięcia. W ramach analizy powinny być uwzględniane wszystkie czyn-

niki, które wpływają na dany problem, przy założeniu, że są one jednakowo istotne. Model ten jest bierny na zagadnienie ścierających się przeciwstawnych interesów interesariuszy. Co więcej, nawet jeśli przyjęte zostanie kierowanie się preferencjami jednego z interesariuszy, to model ten nie odpowiada na pytanie, w jaki sposób powinny zostać zhierarchizowane wartości uwzględniane w procesie decyzyjnym. Poza tym pozostaje jeszcze zagadnienie samego hierarchizowania wartości, a także fakt, że w zależności od okoliczności są one inaczej postrzegane. W tej metodzie podjęta decyzja jest oceniana jako dobra już przy samym stwierdzeniu, że realizuje ona jakiś cel bez jego ilościowego, jakościowego ujęcia. Podstawą procesu decyzyjnego jest uwzględnienie wszystkich możliwych oraz istotnych okoliczności dotyczących danego zagadnienia, a w rzeczywistości do definiowania zakresu tych istotnych okoliczności. W konsekwencji proces nigdy się nie kończy – cele są redefiniowane przez pryzmat zachodzących zmian społeczno-gospodarczych. Proces decyzyjny opiera się w pierwszej kolejności na wyborze z możliwych scenariuszy działania, przedstawiających różne krańcowe użyteczności. Wybór odnosi się jednocześnie do wartości oraz potencjalnych polityk (rozwiązań). Przy czym cała uwaga decydentów skupia się na wartościach krańcowych i przyrostowych. Wybór w modelu inkrementalnym (*successive limited comparisons*) sprowadza się więc do porównania polityk przez pryzmat przyrostu, które one oferują (Lindblom, 1959: 83). W konsekwencji analiza wartości, przez pryzmat których wybierana jest dana polityka, nie ma już decydującego znaczenia. Proces decyzyjny sprowadza się więc do jednoczesnego zdefiniowania środków i celów, które mają zostać osiągnięte. W odróżnieniu od modelu *rational comprehensive method* polityka jest oceniana nie przez pryzmat realizowanego celu, ale przez pryzmat przyrostu oraz wartości krańcowych, które generuje. Krytyka polityki w modelu inkrementalnym nie sprowadza się więc wyłącznie do wskazania braku realizacji danego celu, ale do wykazania, że inna polityka byłaby skuteczniejsza. Ocena polityki powinna być dokonywana z perspektywy wyrażenia zgody na jej wdrożenie przez wszystkich zainteresowanych, a nie z perspektywy celów czy wartości, bo są one tymi składnikami, na które wyrażana jest zgoda. Również sam proces decyzyjny ma być uproszczony i powinien sprowadzać się do definiowania, jakie zmiany w ujęciu inkrementalnym przyniesie zmiana już funkcjonującego rozwiązania. W tym modelu unika się projektowania rozwiązania od nowa, tylko korzysta się z wiedzy i doświadczenia już posiadanego. Nieinkrementalny sposób projektowania polityki kierowany jest głównie celami politycznymi i wiąże się z trudnością określenia jego następstw. W modelu inkrementalnym ważne jest więc ignorowanie potencjalnych, istotnych konsekwencji wdrażanego rozwiązania, jak również wartości, które mogą zostać naruszone. Jednocześnie jednak opiera się na wspieraniu stanowisk różnych grup interesów. Dzięki temu już na etapie projektowania może dojść

do ograniczenia wad, które będą się wiązać z danym rozwiązaniem, które to wady są dostrzegane przez stronę przeciwną projektowanemu rozwiązaniu. Jednocześnie istotnym jest, aby projektując dane rozwiązanie, mieć świadomość i nie oczekiwać więcej ponad to, że dane rozwiązanie przyniesie jedynie częściowy rezultat. Ograniczenia percepcyjne uniemożliwiają stworzenie polityki idealnej, która w całości rozwiązywałaby dane zagadnienie i nie generowałaby nawet potencjalnego ryzyka pojawienia się nowego zagadnienia. Ograniczenie ryzyk związanych z projektowaną polityką jest możliwe, gdy proces decyzyjny ma charakter stopniowych zmian, które jednocześnie ograniczają ryzyko pojawienia się poważnych problemów związanych z wdrażaniem rozwiązaniem. Takie działanie jest możliwe, o ile w procesie decyzyjnym korzystamy z doświadczenia oraz mamy świadomość nieidealności i nieostateczności wdrażanego rozwiązania (Lindblom, 1959: 79–88).

Model inkrementalny sformułowany przez Lindbloma w 1959 roku został rozwinięty w artykule *Still Muddling, Not Yet Through*, jako tzw. rozłączny inkrementalizm (*disjointed incrementalism*). Pierwotny model został uzupełniony m.in. o takie założenia jak: analiza powinna ograniczać się do znanych alternatyw politycznych; opieranie celu polityki na empirycznych aspektach zagadnienia problemowego, czy też skupienie uwagi na rozwiązywaniu problemu zamiast na względach celowościowych (Lindblom, 1979: 517–526). W ujęciu rozłącznego inkrementalizmu projektowanie polityki powinno opierać się na działaniach mocno zhierarchizowanych, a przy tym centralnie zarządzanych, co oznacza, że proces decyzyjny musi bazować na negocjacjach oraz dostosowywaniu wzajemnych interesów. Tym samym, odpowiedniejszym z punktu widzenia jest model rozłącznego inkrementalizmu, który uwzględnia podziały i rozbieżne interesy występujące w procesach decyzyjnych. Zaletą tego ujęcia jest to, że poprzez stosunkowo drobne działania można uniknąć pojawienia się dużych problemów bądź dokonać fundamentalnych zmian (Rothmayr Allison i Saint-Martin, 2011: 1–8).

CBAM jako narzędzie adaptacyjności w modelu inkrementalnym

Analiza adaptacyjnego charakteru unijnej polityki klimatycznej w zakresie wdrażania mechanizmu CBAM powinna zostać dokonana z dwóch perspektyw – wewnętrznej oraz zewnętrznej. W wymiarze zewnętrznym była to odpowiedź na obserwowane z coraz większym natężeniem zjawisko ucieczki emisji, tj. jednoczesne ograniczenie emisji CO₂ w jednym obszarze, któremu towarzyszy wzrost emisji na drugim obszarze. W skrajnych przypadkach może to prowadzić nawet do globalnego zwiększenia

poziomu emisji. Przyjmuje się, że zjawisko to może być determinowane bądź cenami energii, bądź czynnikami dotyczącymi konkurencyjności (Riedel, 2015: 195–197). UE miała pełną świadomość istnienia tego zagrożenia (Komunikat, 12 maja 2021) i wielokrotnie wskazywała, że będzie zmuszona podjąć dodatkowe kroki legislacyjne celem ograniczenia ucieczki emisji. Ten sposób działania sugeruje, że zamierzeniem UE wcale nie było wdrożenie CBAM, potrzeba ta pojawiła się z czasem w związku z prowadzoną przez UE polityką klimatyczną i wyznaczaniem coraz wyższych poziomów redukcji emisji CO₂. Taki sposób działania świadczy nie tylko o adaptacyjności działania UE, ale również wpisuje się w inkrementalny model analizy polityk publicznych. Projektując politykę klimatyczną, UE zdefiniowała cele, które zamierza osiągnąć, wskazując jednocześnie metody oraz narzędzia, z jakich będzie korzystać, aby je osiągnąć. UE nie hierarchizowała stawianych sobie zadań, uznawała je za jednakowo istotne – zagwarantowanie dostaw energii odnawialnej miało być tak samo znaczące jak unowocześnienie systemu żywnościowego czy odbudowa bioróżnorodności. Taki sposób formułowania zadań jest spójny ze sposobem przyjętym w modelu inkrementalnym. W procesie decyzyjnym należy uwzględniać wszystkie czynniki wpływające na dany problem, ale bez hierarchizowania ich. Dalej, w świetle tego modelu, proces decyzyjny nigdy się nie kończy, bowiem stawiane cele są na bieżąco dostosowywane do zmian, które zachodzą w społeczeństwie i gospodarce. Tę prawidłowość można również zaobserwować w przypadku CBAM – UE wielokrotnie sygnalizowała, że dostrzega problem ucieczki emisji, ale dopiero gdy rzeczywistym stało się, że przez ucieczkę emisji starania UE w zakresie ochrony klimatu stają się daremne, zdecydowała się wdrożyć podatek graniczny. Podejmowane przez UE decyzje w zakresie wdrażanych narzędzi do walki ze zmianami klimatu opierały się na analizie ich potencjalnej skuteczności oraz zmian, które mogą przynieść (w modelu inkrementalnym jest to analiza wartości krańcowych i przyrostowych). Decydując o wdrożeniu CBAM, UE wskazała, że działania na szczeblu krajowym byłyby niewystarczające, „emisje dwutlenku węgla nie występują lokalnie i podobnie jak w przypadku EU ETS większą skuteczność CBAM można zapewnić dzięki jego jednolitemu zastosowaniu na szeroką skalę” (Wniosek, 2021/0214 (COD)).

W procesie projektowania CBAM zdefiniowanych zostało kilka zagadnień problemowych, które przełożyły się na projektowane scenariusze (modele) CBAM. Pierwszym zagadnieniem problemowym było zdefiniowanie źródła emisji. Uznano, że CBAM powinien być kompatybilny z systemem EU ETS, w tym w zakresie objętych nim źródeł emisji (dwutlenek węgla, w niektórych przypadkach podtlenek azotu oraz perfluorowęglowodory). Źródła tych emisji mogą mieć charakter bezpośredni (powstające w procesie produkcji), pośredni (dotyczące energii elektrycznej wykorzystywanej w procesie produkcji) oraz pełny ślad węglowy (obejmujący

poziom emisji od wydobycia surowców aż do ich finalnego przetworzenia w produkt gotowy). Ze względu na powiązanie CBAM z EU ETS, który dotyczy zarówno emisji bezpośrednich, jak i wytwarzania energii elektrycznej, która może być wykorzystana w produkcji, zdecydowano, że CBAM powinien opierać się na emisjach bezpośrednich z uwzględnieniem poziomu powiązanych emisji pośrednich, gdy są one znaczące (SWD (2021) 643 final, pkt 5.2.1.1). Następnym zagadnieniem analizowanym w procesie decyzyjnym było określenie zasad pomiaru wielkości emisji. W tym zakresie brano pod uwagę uwzględnienie rzeczywistych bądź domyślnych wielkości emisji. Na rzeczywistym poziomie emisji opiera się system EU ETS. Za przyjęciem tej metody w ramach CBAM przemawiała chęć wdrożenia jednolitych zasad, które ograniczałyby przestrzeń do dyskryminowania przedsiębiorców ze względu na system, w którym funkcjonują. System domyślny wiązał się z koniecznością ustalenia wartości dla sektorów, produktów objętych CBAM, przy uwzględnieniu danych przypisanych tym sektorom w UE. Poziom ten mógł przyjmować wartość zryczałtowaną, weryfikowaną w przyjętej perspektywie czasowej bądź dynamiczną w oparciu o zagregowane, uśrednione dane dla UE. Przy czym oba systemy wymagają bieżącego monitorowania danych porównawczych (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.1.2). Analizowano również zakres sektorów, które miałyby zostać objęte CBAM. Stwierdzono, że zakres CBAM powinien zależeć od sektorów objętych systemem EU ETS tak, aby zagwarantować pełną konkurencyjność i równe traktowanie przedsiębiorców. Definiując zakres przedmiotowy tego systemu, zdecydowano również o uwzględnieniu trzech dodatkowych okoliczności, tj. znaczenia pod względem emisyjności, ryzyka ucieczki emisji oraz ograniczenia zaangażowania administracyjnego w funkcjonowanie systemu. W wyniku tak zdefiniowanych kryteriów zdecydowano, że system CBAM będzie dotyczył pięciu sektorów (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.1.3). Kolejną okolicznością, która była rozważana na etapie projektowania CBAM, był model administracyjny funkcjonowania tego systemu. Rozważano centralizację na poziomie unijnym, decentralizację opartą na działalności właściwych organów państw członkowskich. Zaletą modelu zdecentralizowanego miało być szybkie wdrożenie CBAM i uniknięcie koordynacji współpracy pomiędzy 27 różnymi organami. Jednocześnie jednak wiązałoby się to z przeszkodami natury technicznej, tj. koniecznością wdrożenia jednolitej infrastruktury technicznej w każdym państwie członkowskim, co byłoby czasochłonne i kapitałochłonne (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.1.9).

W efekcie zdefiniowania zagadnień problemowych, sformułowanych zostało sześć możliwych scenariuszy funkcjonowania CBAM. Pierwszym było wprowadzenie podatku od emisji CO₂ w związku z importem towarów na terytorium UE. Podatnikami mieli być importerzy. Natomiast wysokość podatku miała odpowiadać wysokości ceny CO₂ w UE przy uwzględnieniu wartości domyślnej intensywności

ności emisji CO₂ produktów (Wniosek, 2021/0214 (COD): 7). Podatkiem miałyby zostać objęte wyłącznie produkty oraz materiały produkcyjne generujące wysoki poziom emisji CO₂. W tym scenariuszu zakładano również zrezygnowanie z bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS. Tym samym, ciężar ochrony przed ucieczką emisji realizowaną poprzez system bezpłatnych uprawnień w całości zostałby przerzucony na CBAM (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.2). Drugim analizowanym scenariuszem było powielenie wewnątrzunijnego systemu EU ETS na produkty importowane. W tym scenariuszu certyfikaty CBAM miały być przekazywane do umorzenia „na podstawie intensywności emisji wbudowanych związanych z produktami przywożonymi przez nich do Unii i nabywanych po cenie odpowiadającej cenie uprawnień w ramach EU ETS w danym momencie” (Wniosek, 2021/0214 (COD): 7) Certyfikaty miały więc odzwierciedlać cenę uprawnień. System ten miał opierać się na wartościach domyślnych intensywności emisji. Natomiast wariant trzeci zakładał zastąpienie domyślnej wartości wartościami rzeczywistych emisji producentów. Kolejny scenariusz zakładał rozbudowanie scenariusza trzeciego poprzez wprowadzenie 10-letniego okresu stopniowego wprowadzania systemu CBAM oraz stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień do emisji. Do 2030 r. miałyby one zmniejszyć się o połowę, by w 2035 r. zostać wycofanymi całkowicie. Tym samym, zaawansowanie wprowadzania CBAM odpowiadałoby zaawansowaniu wycofywania darmowych certyfikatów (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.5). W piątym scenariuszu zamierzano rozbudować scenariusz trzeci poprzez objęcie systemem CBAM również materiałów, będących elementami półproduktów i produktów końcowych, których produkcja wiąże się ze znacznym poziomem emisji. Ostatni wariant opierał się na rozszerzeniu podatku akcyzowego na materiały, których produkcja powoduje znaczne poziomy emisji CO₂ (Wniosek, 2021/0214 (COD): 7). Podatkiem akcyzowym miałyby zostać objęte „materiały wysokoemisyjne, obejmujące zużycie zarówno produktów krajowych, jak i importowanych, a także kontynuację EU ETS obejmującą bezpłatny przydział uprawnień obejmujący produkcję w UE. Podatek akcyzowy byłby pobierany od zużycia w UE materiałów o dużej emisji dwutlenku węgla, niezależnie od tego, czy są one produkowane w UE, czy importowane” (SWD(2021) 643 final, pkt 5.2.6). Podatek wyliczany byłby jako iloczyn ceny emisji oraz ilości wyprodukowanego bądź importowanego produktu oraz współczynnika intensywności emisji. Każdy z tych sześciu scenariuszy został oceniony pod względem jego skuteczności, wydajności, spójności oraz proporcjonalności. Każdy z proponowanych wariantów miał przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonego celu, tj. redukcji emisji. „W kwestii ochrony przed ucieczką emisji wariant 4, a następnie 3 i 5 zapewniają najlepsze pozytywne skutki, natomiast warianty 1, 2 i 6 okazują się mniej skuteczne” (Wniosek, 2021/0214 (COD): 8). Wariant 4 jest satysfakcjonujący

z perspektywy gospodarczej, społecznej, a także gwarantuje sprawiedliwe oraz równe traktowanie. Co więcej, byłby spójny z innymi politykami UE (SWD (2021) 643 final, pkt 8). Ostatecznie uznano, że to wariant 4 zapewnia przeważające korzyści. System oparty na rzeczywistych emisjach gwarantuje równe traktowanie przywożonych towarów oraz silną korelację z systemem EU ETS.

Jednocześnie, już na samym początku prac zrezygnowano z czterech mechanizmów ze względu na ich potencjalną niezgodność z przepisami prawa międzynarodowego. W tej grupie znalazło się podniesienie ceł na import produktów o wysokiej emisyjności ze względu na umowy bilateralne, WTO, a także fakt, że w tym przypadku niemożliwe byłoby zachowanie równowagi kosztów emisji w UE oraz poza nią; rozszerzenie systemu EU ETS na wszystkie importowane produkty, co mogłoby doprowadzić do ograniczenia międzynarodowego handlu; podatek od emisji węgla (*carbon added tax*), który miałby być płacony na każdym etapie, a więc jego zakres byłby zdecydowanie szerszy od CBAM, wdrożenie tego podatku wymagałoby kompleksowego monitorowania emisyjności produktów, co wymagałoby poczynienia znacznych nakładów (SWD (2021) 643 final, pkt 5.3).

W modelu inkrementalnym duży nacisk położony jest na korzystanie z już funkcjonujących rozwiązań i dostosowywaniu ich do bieżących potrzeb. Prawdopodobnie ta zachodzi również w przypadku CBAM – konstrukcja tego narzędzia czerpie z funkcjonującego już systemu EU ETS. Pełne przeniesienie rozwiązań właściwych dla EU ETS do systemu CBAM było niemożliwe ze względu na różnice w zakresie założeń, które systemy te mają realizować, czy też ich adresatów. W przypadku CBAM, w odróżnieniu od EU ETS, nie został ustanowiony limit uprawnień, tak aby nie zakłócić przepływu towarów. Jednocześnie jednak uznano, że jedynie powiązanie cen EU ETS z cenami certyfikatów CBAM zapobiegnie ucieczce emisji. Co więcej, decyzja o wdrożeniu CBAM, podjęta dopiero po kilku latach po wdrożeniu EU ETS, również wpisuje się w specyfikę modelu inkrementalnego – ignorujemy potencjalne ryzyka czy konsekwencje wdrażanego rozwiązania, będąc świadomymi ryzyka konieczności późniejszych działań. Unia zignorowała potencjalne ryzyko przeniesienia produkcji do państw, które nie stosują tak wysokich norm środowiskowych, będąc jednocześnie gotową na podejmowanie działań następczych w tym obszarze.

Adaptacyjność w wymiarze wewnętrznym może być analizowana z dwóch perspektyw, tj. w zakresie uprawnień Komisji do kształtowania tego systemu bądź konieczności wdrożenia CBAM jako dodatkowego mechanizmu, będącego konsekwencją wdrożonych wcześniej przez UE instrumentów ochrony klimatu.

Istnieją dwa źródła przyczyn działania Komisji w zakresie projektowania polityki klimatycznej, tj. jej instytucjonalny interes, sprowadzający się do wzmocnienia jej roli, oraz konieczność wypełniania obowiązków traktatowych. W tym zakresie poli-

tyka klimatyczna jest postrzegana jako odpowiedź na oczekiwania społeczne, metoda pogłębiania integracji i wzmacniania roli UE (cyt. za: Burgin, 2023: 23). W zakresie CBAM Komisja została uprawniona do gromadzenia informacji i na ich podstawie proponowania Parlamentowi oraz Radzie zmian w funkcjonowaniu CBAM. Ten sposób postępowania również wpisuje się w model inkrementalny, który opiera się na założeniu, że projektujący politykę mają pełną świadomość nieidealności wdrażanego rozwiązania, a w konsekwencji konieczności jego dostosowywania do bieżącej sytuacji. Zgodnie z Rozporządzeniem Komisja po okresie przejściowym przedstawi sprawozdanie, w którym zajmie swoje stanowisko w zakresie możliwości rozszerzenia CBAM na inne produkty, kryteriów identyfikacji towarów, które powinny zostać uwzględnione, czy też zaawansowania w międzynarodowych dyskusjach w dziedzinie klimatu. Dodatkowo Komisja będzie również przygotowywać sprawozdania co do oceny wpływu CBAM na ucieczkę emisji czy też wpływu CBAM na poszczególne sektory (Rozporządzenie, 2023). Rola Komisji w kontekście adaptacyjności polityki nie ma tylko charakteru sprawozdawczego, Komisja została również uprawniona do przyjmowania własnych aktów wykonawczych. Zgodnie z art. 35 ust. 7 Rozporządzenia Komisja może przyjąć akty wykonawcze w zakresie m.in. informacji zgłaszanych w sprawozdaniu, kar czy też szczegółowych zasad przeliczania należnej opłaty emisyjnej. Przy ocenie roli Komisji w kształtowaniu polityki klimatycznej należy mieć na uwadze specyfikę aktów wykonawczych, która sprowadza się do tego, że są to akty, które nie są przyjmowane w drodze procedury legislacyjnej, a jednostronnie przez Komisję. Jak wskazuje art. 290 TFUE, akt wykonawczy ma ogólny charakter i zmierza do uzupełnienia lub zmiany niektórych innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego. Poprzez posłużenie się klauzulą generalną „innych niż istotne elementów” doszło w rzeczywistości do powierzenia Komisji bardzo istotnego narzędzia kreacji polityki – wedle jakich kryteriów oceniać należy, czy dany element jest elementem istotnym, czy też nie jest. W zakresie wdrażania mechanizmu CBAM Komisja przyjęła już rozporządzenie wykonawcze (UE) 2023/1773 z dnia 17 sierpnia 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. Akt ten uszczegóławia prawa i obowiązki zgłaszających objętych obowiązkiem sprawozdawczym CBAM.

O adaptacyjności CBAM w wymiarze wewnętrznym świadczy również fakt, że nie był on planowanym narzędziem w projektowanej przez UE polityce klimatycznej, nie był on też kolejnym etapem tej polityki, CBAM stanowił bowiem dostosowywanie UE do skutków prowadzonej przez nią polityki klimatycznej. UE projektując politykę klimatyczną, zdefiniowała ograniczenie emisji CO₂ zarówno jako cel, jak

i narzędzie do osiągnięcia innych celów. Ograniczenie emisji CO₂ dla swej skuteczności wymaga globalnego działania. Natomiast polityka unijna nigdy w pełni nie zatrzyma zmian klimatu. „Z upływem czasu, coraz bardziej radykalne środki będą musiały zostać przedsięwzięte, aby osiągnąć zamierzony cel w postaci ograniczenia zmian klimatycznych” (Riedel, 2015: 191). W kontekście niniejszego artykułu za taki środek mógłby zostać uznany CBAM.

Wskazuje się, że europejska polityka klimatyczna zaczęła się kształtować już w latach 70. XX w. wraz z zapoczątkowaniem kryzysu naftowego, który m.in. rozbudził zainteresowanie polityków oraz naukowców odnawialnymi źródłami energii (Klima, 2017: 219–220). Jednakże, dla celów niniejszego artykułu cezurą, od której będzie przedstawiane kształtowanie tej polityki, będzie rozpoczęcie funkcjonowania EU ETS. System ten stanowił istotne narzędzie w projektowaniu CBAM. EU ETS został wdrożony dyrektywą z 2003 r., a następnie zmieniony dyrektywą z 2008 r. System funkcjonuje od 1 stycznia 2005 r.

Przez wiele lat funkcjonowania UE jej uwaga ogniskowała się przede wszystkim wokół zagadnień związanych z polityką energetyczną, by w końcu dostrzec jej nierozzerwalny związek z polityką klimatyczną. W Traktacie z Lizbony wskazano, że w ramach funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy uwzględnieniu poprawy stanu środowiska, polityka energetyczna Unii ma m.in. wspomagać rozwój odnawialnych form energii (art. 176 Traktatu z Lizbony). Znamiennym w tym kontekście była Zielona Księga, w której zostało zdefiniowanych sześć obszarów, w których niezbędne były działania UE. Obszarami tymi były m.in: tworzenie konkurencyjnego europejskiego rynku wewnętrznego energii oraz gazu; tworzenie systemu energetycznego opartego na zrównoważonej, efektywnej i różnorodnej energii; wspólne działania zmierzające do przeciwdziałania zmianom klimatu – „Europa musi mieć ambicje i działać w sposób zintegrowany, który będzie promował cele lizbońskie UE (...). W tym względzie, system handlu uprawnieniami do emisji UE tworzy elastyczne i efektywne pod względem kosztów ramy do produkcji bardziej przyjaznej dla klimat. Pełny przegląd systemu handlu uprawnieniami do emisji UE stwarza sposobność do rozszerzenia i dalszego udoskonalenia funkcjonowania systemu” (Zielona Księga, 2006: 11); promowanie rozwiązań innowacyjnych oraz spójna zewnętrzna polityka energetyczna, która pozwoli na wzmocnienie pozycji UE na arenie międzynarodowej. Jednym z elementów tego obszaru działania UE miało być partnerstwo w dziedzinie energii z podmiotami z innych państw. W tym zakresie UE dostrzegała zachodzącą zależność między partnerami międzynarodowymi z Rosji, USA, Chin oraz wzmocnienie dialogu na forum międzynarodowym (G8, OPEC) (Zielona Księga, 2006: 19).

Komisja opublikowała *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału* (19 października 2006 r.), w którym przedstawiła

zamierzenia UE w polityce klimatyczno-energetycznej w perspektywie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2012 r. W Planie zostały przedstawione działania, które powinny zostać podjęte, by zagwarantować niezależność i bezpieczeństwo energetyczne. Głównym założeniem Planu była redukcja zużycia energii o 20% do 2020 r. W ramach Planu zaproponowano środki prowadzące do poprawy energooszczędności, energochłonności oraz wzmocnienia działań podejmowanych na arenie międzynarodowej w zakresie energetyki. W zakresie EU ETS wskazano, że jest on zachętą dla producentów energii do „ograniczenia emisji oraz racjonalizacji zużycia energii w sposób najbardziej uzasadniony ekonomicznie (...) Niemniej jednak Komisja uważa, że konieczne będzie wprowadzenie szeregu nowych środków i dlatego proponuje zestaw działań (Plan działania, 2006: 15). W tym zakresie za działanie priorytetowe UE uznała zdefiniowanie minimalnych wymagań w zakresie energooszczędności nowych urządzeń. W kontekście relacji międzynarodowych UE zamierzała zaproponować międzynarodową umowę, której celem miałyby być rozwijanie współpracy w zakresie energooszczędności. Natomiast 10 stycznia 2007 r. w komunikacie Komisji *Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej – Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości* zaproponowano, aby odnawialne źródła energii stanowiły 20% całkowitej ilości energii zużywanej w UE do 2020 r., a także zwiększenie zużycia biopaliw. Aby osiągnąć te cele, Komisja zobowiązała się m.in. do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie przeszkód legislacyjnych integracji OZE, przeanalizowanie systemów wsparcia OZE, promowanie biopaliw, internalizowanie kosztów energii z paliw konwencjonalnych (Mapa drogowa, 2007: 15). Jednocześnie, w komunikacie z 10 stycznia 2007 r. *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*, UE zobowiązała się do zmniejszenia emisji wewnętrznych o co najmniej 20% do roku 2020 r. Wskazano w nim, że realizacja tego celu będzie możliwa poprzez porozumienie na poziomie międzynarodowym, jednocześnie do momentu podjęcia takiego porozumienia UE indywidualnie powinna dalej ograniczać globalne ocieplenie poprzez wykorzystanie systemu handlu emisjami. W zakresie handlu emisjami zdecydowano o jego wspieraniu m.in. poprzez przyznawanie uprawnień na czas dłuższy niż 5 lat, rozszerzenie zakresu jego stosowania, ujednolicenie zasad rozdziału uprawnień w ramach UE, powiązanie tego systemu z podobnymi, już funkcjonującymi m.in. w Australii (Komunikat, 2007: 7). W zakresie współpracy międzynarodowej wskazane zostało, że: „Walkę ze zmianami klimatu można wygrać jedynie poprzez podjęcie działań na skalę światową. By ograniczyć globalne ocieplenie do 2°C należy skończyć z teoretyzowaniem w międzynarodowych rozmowach i przejść do negocjacji w sprawie konkretnych zobowiązań” (Komunikat, 2007: 9). „Zasadniczym narzędziem zapewniającym efektywną pod względem kosztów realizację celów krajów rozwiniętych

będą systemy handlu uprawnieniami do emisji. Systemy zbliżone do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji są zatem opracowywane w innych częściach świata. Te wewnętrzne systemy handlu uprawnieniami o porównywalnie ambitnych zamierzeniach należy połączyć i w ten sposób zmniejszyć koszty związane z realizacją celów” (Komunikat, 2007: 10). W styczniu 2008 r. Komisja Europejska zaprezentowała tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, czyli zbiór propozycji legislacyjnych mających przybliżyć UE do realizacji planów w zakresie: a) zmniejszenia względem roku bazowego 1990 o 20% emisji gazów cieplarnianych; b) zwiększenia do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE, c) zwiększenia o 20% efektywności energetycznej w perspektywie do 2020 r. Wśród aktów wchodzących w skład pakietu klimatyczno-energetycznego wchodziła m.in. zmiana dyrektywy 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Publikacja poszczególnych elementów Pakietu nastąpiła w czerwcu 2009 r. w Dzienniku Urzędowym UE. Uchodzące za kamień milowy w projektowaniu unijnej polityki energetyczno-klimatycznej (Szpak, 2020: 34–36), przyjęcie pakietu klimatycznego nie wskazywało na rozważanie, a w dalszym kroku na wdrożenie narzędzia, którego celem byłoby ograniczenie ucieczki emisji na granicach. Pakiet energetyczno-klimatyczny stanowił zbiór regulacji prawnych dotyczących różnych sektorów (Milewska i Parlińska, 2022: 242). Z punktu widzenia niniejszego artykułu zasadne jest odniesienie tylko do nowelizacji dyrektywy EU ETS (Dz. Urz. UE L nr 140 z 2009 r.). W latach 2005–2007 stwierdzono, że efekt funkcjonowania systemu nie był odpowiedni ze względu na wysoki poziom przyznaných przydziałów emisji. W związku z powyższym zaproponowano, aby reforma tego systemu zmierzała do wykorzystania zdobytego doświadczenia w jego funkcjonowaniu do pełnego wykorzystania możliwości tego systemu w kontekście redukcji emisji oraz zaprojektowania mechanizmu zachęt do ograniczenia poziomu emisji (Wniosek, 2008/0013 (COD)). W zakresie kluczowego z punktu widzenia niniejszego artykułu problemu ucieczki emisji wskazano jedynie, że takie ryzyko istnieje i mogłoby ono osłabić starania podejmowane przez UE. W odpowiedzi na to ryzyko wskazano, że branże narażone na to zjawisko „mogłyby otrzymywać nieodpłatnie do 100% przydziałów; innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie systemu wyrównawczego, dzięki któremu instalacje we Wspólnocie narażone na takie ryzyko działałyby w warunkach porównywalnych do warunków działania instalacji z krajów trzecich. System ten mógłby nakładać na importerów wymogi nie mniej korzystne niż wymogi mające zastosowanie do instalacji w Unii Europejskiej, np. wymóg zrzekania się przydziałów”. Dostosowując system EU ETS do modernizowanej polityki klimatycznej, nie zakładano wdrożenia takiego narzędzia jak CBAM, dostrzegano zagrożenie, któremu CBAM przeciwdziała, ale nie-

uprawnionym byłoby stwierdzenie, że już na tym etapie projektowano rozwiązania, które miałyby mu efektywnie przeciwdziałać.

W kwietniu 2009 r. opublikowana została tzw. Biała Księga, w której podkreślony został międzysektorowy oraz transgraniczny aspekt zmian klimatu, przy czym formułowała ona niewiążące zalecenia (Wróblewski, 2021: 49). W 2010 r. Komisja zaprezentowała *Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. W ramach Strategii zostały wyznaczone trzy obszary wymagające działania, tj. budowanie gospodarki innowacyjnej, niskoemisyjnej oraz subsydiarnej – sprzyjającej włączeniu społecznemu (Klima, 2017: 6). W zakresie klimatu w Strategii wskazano, że UE musi podejmować działania zmierzające do ograniczenia emisji gazów, a także inwestować w technologie, które umożliwią m.in. wychwytywanie CO₂. W ramach projektu przewodniego „Europa korzystająca z zasobów” Komisja zobowiązała się m.in. do poprawy ram prawnych handlu emisjami, zasad opodatkowania energii, ukończenia formułowania unijnego rynku energii (Komunikat, 2010: 18–19). Kolejnym krokiem na unijnej agendzie klimatycznej było przyjęcie w 2011 r. *Energy Roadmap 2050*, który opisuje scenariusze „podejścia do dekarbonizacji systemu energetycznego”. W kontekście relacji międzynarodowych wskazane zostało, że projektowana polityka klimatyczna UE nie może abstrahować od działań podejmowanych przez partnerów międzynarodowych. „Jeżeli Europa miałaby prowadzić działania sama, ewentualny kompromis pomiędzy polityką na rzecz zmiany klimatu a konkurencyjnością pozostaje zagrożeniem dla niektórych sektorów, w szczególności w perspektywie pełnej dekarbonizacji. Europa nie może sama zrealizować globalnej dekarbonizacji (...) Zabezpieczenia przed ucieczką emisji będą musiały być ściśle kontrolowane w odniesieniu do działań państw trzecich. W miarę jak Europa będzie dążyć do coraz silniejszej dekarbonizacji, będzie się pojawiać coraz większa potrzeba bliższej integracji z sąsiadującymi państwami i regionami oraz budowania wzajemnych połączeń energetycznych, a także zapewniania komplementarności. Możliwości w zakresie handlu i współpracy będą wymagały równych zasad działania również poza granicami Europy” (Komunikat, 2011: 11). W kontekście ryzyka ucieczki emisji wskazano jedynie, że: „W zależności od starań państw trzecich sprawnie działający system wyznaczania cen za emisje dwutlenku węgla powinien nadal uwzględniać takie mechanizmy jak zachęty do efektywnych kosztowo redukcji emisji poza Europą i nieodpłatne przydziały w oparciu o poziomy odniesienia w celu zapobieżenia poważnemu ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych” (Komunikat, 2011: 20). W ramach *Zielonej księgi dotyczącej klimatu i energii do roku 2030 r.* wskazano, że ryzyko ucieczki emisji ma być mitygowane poprzez wykorzystanie bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ w ramach systemu EU ETS. W 2014 r. ukazał się Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego,

Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, w którym wskazane zostało, że: „sprawdziła się obecna polityka zapobiegania ucieczce emisji, polegająca m.in. na przydziale bezpłatnych uprawnień w ramach systemu handlu emisjami (....) Dopóki w ramach innych głównych gospodarek nie będą podejmowane porównywalne wysiłki, dopóty po 2020 r. potrzebne będą podobne działania (łącznie z udoskonalonym i lepiej ukierunkowanym systemem bezpłatnych uprawnień), aby zapewnić konkurencyjność energochłonnych sektorów przemysłu europejskiego. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować stosowanie obowiązujących przepisów w zakresie ucieczki emisji i innych odpowiednich środków wdrażania niniejszych ram, uwzględniając ogólną sytuację gospodarczą i postępy międzynarodowych negocjacji w sprawie klimatu” (Zielona księga, 2013: 13). Kolejnym czynnikiem, który wpłynął na projektowanie unijnej polityki klimatycznej, było Porozumienie paryskie (Porozumienie paryskie, 2015), którego sygnatariuszem została również sama Unia Europejska (Decyzja Rady, 2016, 282/1). Ratyfikacja Porozumienia paryskiego doprowadziła do włączenia go do prawa unijnego, definiując jednocześnie ramy projektowanej na poziomie unijnym polityki klimatycznej do 2030 r. Co istotne, Porozumienie paryskie było źródłem i uzasadnieniem dla późniejszych działań legislacyjnych (Sobieraj, 2017: 177–190), w tym m.in. dla przyjęcia tzw. Rozporządzenia klimatycznego, które określa ramy niezbędne do osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050, a w dalszej kolejności do osiągnięcia ujemnych emisji (Rozporządzenie klimatyczne, 2021, L 243/1). W 2016 r. przedstawiony został kolejny pakiet energetyczny *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* (tzw. Pakiet zimowy), który stanowi realizację sformułowanych w 2014 r. konkluzji w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej oraz strategii unii energetycznej z 2015 r. W ramach Pakietu zimowego przedstawiono kolejne cele, przed którymi stanęła UE, powtarzając, że narzędziem do przeciwdziałania ucieczce emisji są bezpłatne uprawnienia EU ETS. Nie wskazano na konieczność wdrożenia innego narzędzia do przeciwstawienia się temu zagrożeniu (Morawicka, 2017: 10–12).

CBAM na unijnej agendzie pojawił się w Oświadczeniu otwierającym sesję plenarną Parlamentu Europejskiego, wygłoszonym przez Ursulę von der Leyen, kandydatkę na Przewodniczącą Komisji Europejskiej (16 lipca 2019 r.). W ramach Oświadczenia przededefiniowane zostały cele klimatyczne m.in. w zakresie zmniejszenia poziomu emisji o 50% do 20230 r. Jednocześnie wskazano, że wraz ze zwiększeniem ambicji klimatycznych niezbędnym jest podjęcie wspólnych działań: „Wszyscy i każdy sektor będziemy musieli wnieść swój wkład, od lotnictwa po transport morski po sposób, w jaki każdy z nas podróżuje i żyje. Emisje muszą mieć cenę, która zmienia nasze zachowanie. Aby uzupełnić tę pracę i zapewnić naszym przedsiębiorstwom

możliwość konkurowania na równych warunkach, wprowadzę graniczny podatek od emisji dwutlenku węgla, aby uniknąć ucieczki emisji” (Oświadczenie otwierające, 2019 [tłum. własne]).

Okazało się bowiem, że wprowadzenie EU ETS przełożyło się na poziom konkurencyjności unijnego przemysłu. EU ETS okazał się wpływać na jeden z kluczowych czynników cenotwórczych, tj. na koszt energii elektrycznej. Obserwowano więc zjawisko ucieczki emisji, jednocześnie uznając, że odpowiednim narzędziem do jego przeciwdziałania będzie system bezpłatnych uprawnień do emisji. Jednakże, w związku z nasilaniem się tego zjawiska, stwierdzono, że koniecznym jest podjęcie kolejnych działań, które miałyby doprowadzić do zneutralizowania kosztu energii poprzez zrównanie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorców unijnych i nieunijnych – koszt energii w przypadku produktów importowanych ma być komponentem cenowym o istotności takiej jak w przypadku produkcji unijnej. Stwierdzono, że import towarów z państw trzecich, które nie mają tak zaawansowanych regulacji środowiskowych i klimatycznych, nie może kreować przewagi konkurencyjnej względem przedsiębiorców unijnych, którzy wypełniają te normy. Tym samym CBAM stanowi więc próbę zrównania pozycji gospodarczej przedsiębiorców unijnych z nieunijnymi, ograniczania wypierania produktów unijnych przez tańsze produkty nieunijne w następstwie wprowadzonego systemu EU ETS.

Prace nad mechanizmem CBAM przyspieszyły w związku z wybuchem pandemii COVID-19. W konkluzjach z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej z lipca 2020 r. wskazane zostało, że pandemia postawiła UE przed największym wyzwaniem w jej historii, wymagającym podjęcia działań na rzecz odbudowy. W związku z powyższym zdecydowano, że UE będzie reformować system zasobów własnych, m.in. poprzez wprowadzenie nowych ich źródeł. Podstawę dodatkowych zasobów własnych miały stanowić opłata cyfrowa, rozszerzenie systemu ETS o sektor lotniczy i morski oraz właśnie CBAM (Konkluzje, 2020: 9).

11 grudnia 2019 r. Komisja Europejska zaprezentowała Europejski Zielony Ład, czyli „pakiet wniosków ustawodawczych mających dostosować unijną politykę klimatyczną, energetyczną, transportową i podatkową do realizacji celu, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. o co najmniej 55 proc. w porównaniu z poziomem z 1990 r.” (Komunikat, 2019, COM(2019) 640). Europejski Zielony Ład miał stanowić strategię opartą na współdziałaniu oraz sprawiedliwej transformacji. W jego ramach wyróżnionych zostało 13 obszarów działania, w tym m.in. zagwarantowanie dostaw czystej oraz dostępnej cenowo energii, budowanie czy też remontowanie w sposób oszczędzający zasoby naturalne, unowocześnienie systemu żywnościowego, czy też inwestowanie w badania i rozwój innowacji. Co istotne, przy formułowaniu Europejskiego Zielonego Ładu powtórzone zostało, że Unia Europejska

nie będzie w stanie samodzielnie osiągnąć postawionych sobie celów z prozaicznej przyczyny – zmiany klimatu mają charakter transgraniczny. Tym samym, istotna jest również współpraca na poziomie międzynarodowym z partnerami spoza Unii. „Tak długo, jak wielu partnerów międzynarodowych nie podziela ambicji UE, będzie istnieć groźba ucieczki emisji, albo w drodze przeniesienia produkcji z UE do innych państw, które mają niższe ambicje w zakresie redukcji emisji, albo poprzez zastępowanie wyrobów unijnych wyrobami z importu, których produkcja wiązała się z wyższymi emisjami (...) W sytuacji, gdy UE postawi sobie ambitniejsze cele klimatyczne, ale reszta świata nie pójdzie jej śladem, Komisja proponuje mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w wybranych sektorach, aby zmniejszyć ryzyko ucieczki emisji” (Komunikat, 2019, COM (2019) 640). Korzystając z narzędzi dyplomatycznych, Unia zmierzała więc do aktywnego zaangażowania „reszty świata” w walkę ze zmianami klimatu. Dyplomacja klimatyczna UE skierowana jest na tworzenie atmosfery woli politycznej do osiągania celów klimatycznych. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa Dyrekcja Generalna Komisji ds. działań w dziedzinie klimatu (DG CLIMA), zajmująca się m.in. negocjacjami dotyczącymi łagodzenia zmian klimatu oraz negocjowaniem dwustronnych czy wielostronnych partnerstw dotyczących zmian klimatu (Burgin, 2023: 7).

Natomiast, w Komunikacie *Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, Komisja wskazała, że walka ze zmianami klimatu jest pożądana nie tylko ze względów środowiskowych, społeczno-gospodarczych, ale również ze względu na zdrowie publiczne. Komisja podkreśliła również, że zanieczyszczenia środowiska nie ograniczają się do wybranych terytoriów, koniecznym jest więc redefiniowanie modelu walki ze zmianami klimatu. Neutralność klimatyczna wymaga więc od Unii przyjęcia hierarchicznego modelu działania poprzez uwzględnianie postanowień traktatowych (TFUE, art. 191 ust. 2), w tym przede wszystkim zasady naprawiania szkody u źródła oraz stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”. Podejmowane działania powinny więc opierać się na zapobieganiu u źródła, a gdy to nie jest możliwe, na minimalizowaniu negatywnych efektów i rekompensowaniu strat nim wywołanych. Komisja wskazała, że: „przypisanie właściwej ceny zanieczyszczeniom i stworzenie zachęt z myślą o rozwiązaniach alternatywnych, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, stanowi kluczowy czynnik stymulujący czystsza produkcję i konsumpcję. Obecnie, mimo licznych apeli, problem zanieczyszczenia środowiska wciąż rozwiązuje się głównie za pomocą regulacji, a jego koszty zewnętrzne nie są w pełni internalizowane” (Komunikat COM(2021) 400, 2021). Założenia zaprezentowane w Europejskim Zielonym Ładzie oraz w Komunikacie w zakresie znaczenia współpracy międzynarodowej w walce ze zmianami klimatu znalazły swoje odzwierciedlenie w kluczowym z perspektywy

projektowanej polityki klimatycznej planie *Fit for 55*. 14 lipca 2021 r. opublikowany został Komunikat Komisji „*Gotowi na 55*”: *osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*, stanowiący uszczegółowienie założeń Europejskiego Zielonego Ładu (Fit for 55). „Pakiet „Gotowi na 55” to zestaw wzajemnie powiązanych wniosków, z których wszystkie służą temu samemu celowi, jakim jest zapewnienie sprawiedliwej i konkurencyjnej transformacji ekologicznej do roku 2030 r. i w latach kolejnych” (Komunikat COM (2021) 550. W ramach „Fit for 55” zaplanowano podjęcie działań dotyczących wdrożenia europejskiego prawa klimatycznego, przyjęcia funduszu na rzecz sprawiedliwej transformacji, czy też prowadzenia tzw. dyplomacji Zielonego Ładu (Hoffmann, 2022: 104). Jednocześnie, pakiet przyczynił się do rewizji obowiązujących przepisów w tym m.in. w zakresie umocnienia systemu handlu emisjami (Wniosek 2021/0211 (COD), zaktualizowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (Wniosek 2021/0213 (CNS)). Pakiet ten zapowiadał również wdrożenie CBAM. W założeniu CBAM miał zagwarantować jednakowe zasady pobierania opłaty za emisję CO₂ bez względu na pochodzenie produktów, a tym samym zaangażować partnerów nieunijnych do działań w zakresie ochrony środowiska.

Kształtowanie polityki klimatycznej UE od momentu wejścia w życie systemu EU ETS opierało się na wyznaczaniu coraz bardziej złożonych celów klimatycznych nie dotyczących tylko i wyłącznie redukcji poziomu emisji CO₂. Wraz z rozwojem polityki klimatycznej koniecznym było wprowadzanie nowych rozwiązań, które umożliwią dalsze funkcjonowanie już wdrożonych instrumentów ochrony klimatu tak, aby były one skuteczne. Właśnie takim rozwiązaniem okazał się być CBAM. Nie jest on narzędziem kreowania polityki klimatycznej UE, ale narzędziem do jej prawidłowego funkcjonowania. CBAM jest odpowiedzią na pojawiające się trudności w realizowaniu projektowanej polityki klimatycznej przez UE, ale także narzędziem, które wspiera już funkcjonujące rozwiązania, dzięki czemu system unijnej polityki klimatycznej staje się coraz bardziej komplementarny i efektywny. Jest on narzędziem, które ma poprawić pozycję konkurencyjną unijnego przemysłu w kontekście podmiotów z państw trzecich, które czerpią korzyści z faktu unikania kosztu wypełniania norm klimatycznych.

Podsumowanie

Wdrożenie mechanizmu CBAM było kolejnym krokiem w walce ze zmianami klimatu. Początkowo, mechanizm CBAM postrzegany był tylko jako jedno z potencjalnie wielu narzędzi, które mogą zostać wdrożone. Z czasem okazało się jednak,

że jest to narzędzie niezbędne do prawidłowego i efektywnego funkcjonowania systemu EU ETS. Projektując politykę klimatyczną, UE nie była w stanie przewidzieć wszystkich możliwych scenariuszy postępowania innych interesariuszy o przeciwnych interesach. Dlatego też UE zdecydowała się na stopniowe wdrażanie mechanizmów służących do osiągnięcia obranych celów klimatycznych. Sposób postępowania UE odzwierciedla zaproponowany przez prof. Lindbloma model inkrementalny. Model ten pomimo upływu lat jest nadal wykorzystywany do analizy kształtowania się procesów decyzyjnych oraz wdrażanych rozwiązań. Jednakże, jest on uzupełniany przez badaczy o wykorzystanie nowszych teorii. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Rothmayr Allison oraz Saint-Martin 90% artykułów, w których dochodzi do odwołania się do modelu inkrementalnego, nie odrzuca ani nie krytykuje tego modelu, ale wykorzystuje go jako źródło założeń analitycznych do formułowania nowszych teorii (Rothmayr Allison i Saint-Martin, 2011: 1–8). Twierdzą tak również m.in. Howlett oraz Mignone w artykule *Charles Lindblom Is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium Land* (Howlett i Mignone, 2011: 53–62) czy też David Good, który wykorzystał model inkrementalny do analizy polityki budżetowej w Kanadzie (Good, 2011: 41–51). Model ten wydaje się również najodpowiedniejszy do wykazania, że Unia Europejska w zakresie polityki klimatycznej adaptuje się do okoliczności zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Przykładem tego adaptacyjnego podejścia jest właśnie wdrażanie mechanizmu CBAM. W tym przypadku możliwym jest zaobserwowanie adaptacyjności w dwóch wymiarach: zewnętrznym rozumianym jako reakcja UE na działania państw trzecich w kontekście ucieczki emisji oraz wewnętrznym – rozumianym jako możliwość bieżącego monitorowania funkcjonowania CBAM i bieżącego jego modyfikowania poprzez przyznanie Komisji szczególnych uprawnień do współkształtowania tego mechanizmu, a także uznania CBAM jako mechanizmu gwarantującego prawidłowe funkcjonowanie już obowiązujących instrumentów ochrony klimatu. CBAM ma bowiem doprowadzić do zrównania pozycji rynkowej przedsiębiorców unijnych z przedsiębiorcami z państw trzecich, którzy nie są zobowiązani do stosowania tak zaawansowanych norm klimatyczno-środowiskowych, które przekładałyby się na cenę produktów.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Böhringer, Ch., Balistreri, E., Rutherford, T.F. (2012). The Role of Border Carbon Adjustment in Unilateral Climate Policy: Overview of an Energy Modeling Forum study (EMF 29), *Energy Economics*, 34 (S2): S97-S110.
- Bürgin, A. (2023). The European Commission: A Climate Policy Entrepreneur. W: *Handbook on European Union climate change policy and politics* (23–37), T. Rayner, K. Szulecki, A.J. Jordan, S. Oberthür. Cheltenham: Edward Elgar.
- Decyzja Rady UE 2016/1841 z 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu UE, porozumienia paryskiego (Dz. Urz. UE L 282/1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 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 (L 130/134).
- Eicke, L., Weko, S., Apergi, M., Marian, A. (2021). Pulling Up the Carbon Ladder? Decarbonization, Dependence, and Third-country Risks from the European Carbon Border Adjustment Mechanism, *Energy Research and Social Science*, 80: 102240, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102240>.
- Elliott, J., Foster, I., Kortum, S., Jush, G.K., Munson, T., Weisbach, D. (2013). Unilateral Carbon Taxes, Border Tax Adjustments and Carbon Leakage, *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, 600: 207–244.
- Good D. (2011). Still Budgeting by Muddling Through: Why Disjointed Incrementalism Lasts, *Policy and Society*, 30(1): 41–51, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.005>.
- Hoffman, J. (2022). Europejski Zielony Ład, prawo europejskie i Łużyce, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 11(2): 102–110, <https://doi.org/10.34616/145033>.
- Howlett, M., Migone, A. (2011). Charles Lindblom Is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium Land, *Policy and Society*, 30(1): 53–62, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.006>.

- Impact Assessment Report, Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, SWD(2021) 643 final.
- Klima, S. (2017). Rola polityki klimatycznej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, *Horyzonty Polityki*, 8(22): 217–234.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 14 lipca 2021 r. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej (COM(2021) 550 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 12 maja 2021 r. Droga do zdrowej planety dla wszystkich Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby (COM/2021/400 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów i z 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład COM(2019) 640 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania w zakresie energii do roku 2050 z 15 grudnia 2011 r., KOM(2011) 885.
- Komunikat Komisji z 3 marca 2010 Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (KOM (2010) 2020).
- Komunikat Komisji z dnia 10 stycznia 2007 r. „Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej – Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości” [COM(2006) 848 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym].
- Komunikat Komisji z dnia 10 stycznia 2007 r. „Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej” [COM(2007) 2 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym].
- Komunikat Komisji z dnia 19 października 2006 r. zatytułowany: „Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału” [COM(2006) 545 wersja ostateczna – Dz. U. C 78 z 11.4.2007].
- Konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej 17–21 lipca 2020 r., EUCO 10/20.
- Kozłowska, N. (2024). Mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) – teoria a rzeczywistość, *Palestra*, (6): 75–91, <https://doi.org/10.54383/0031-0344.2024.06.6>.
- Lim, B., Hong, K., Yoon, J., Chang, J.-I., Cheong, I. (2021). Pitfalls of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism, *Energies*, 14(21): 7303, <https://doi.org/10.3390/en14217303>.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(2): 79–88, <https://doi.org/10.2307/973677>.
- Lindblom, C.E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review*, 39(6): 517–526, <https://doi.org/10.2307/976178>.
- Mehling, M., Ritz, R., (2020). Going Beyond Default Intensities in an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, W: *Working Papers EPRG2026, Energy Policy Research Group, Cambridge Judge Business School*. Cambridge: University of Cambridge.

- Milewska, A., Parlińska, A., (2022). Ekonomiczno-prawne uwarunkowania gospodarki nisko-emisyjnej w samorządach terytorialnych – wybrane aspekty, *Studia Iuridica*, 89: 239–256, <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2022-89.12>.
- Morawiecka, M. (2017). Pakiet zimowy – czysta energia dla wszystkich Europejczyków czy raczej koniec krajowych polityk energetycznych?, *Energetyka – Społeczeństwo – Polityka*, 1(5).
- Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230 (dostęp: 15.12.2024).
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).
- Riedel, R. (2015). Carbon leakage – czyli jak ograniczyć nieszczelność polityk antyemisyjnych, *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, 1(XII): 191–205.
- Rothmayr Allison, Ch., Saint-Martin, D. (2011). Half a Century of “Muddling”: Are We There Yet?, *Policy and Society*, 30(1): 1–8, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.001>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem CO₂ (L 130/52).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (L 243/1).
- Sobieraj, K. (2017). Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 79(4): 177–190, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.4.14>.
- Sosnowska, A., Pyrka, M., Jeszke, R. (2023). Wprowadzenie podatku granicznego od emisji gazów cieplarnianych (CBAM) jako nowego instrumentu polityki klimatycznej UE i jego potencjalne skutki ekonomiczne dla Polski, *Studia BAS*, 2(74): 145–170, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.16>.
- Sun, X., Mi, Z., Cheng, L., Coffman, D., Liu, Y. (2024). The Carbon Border Adjustment Mechanism is Inefficient in Addressing Carbon Leakage and Results in Unfair Welfare Losses, *Fundamental Research*, 4(3): 660–670, <https://doi.org/10.1016/j.fmre.2023.02.026>.
- Szpak, K. (2020). Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w perspektywie 2050 roku. W: *Polityka klimatyczna i jej realizacja w pierwszej połowie XXI wieku* (34–54), J. Gajewski, W. Paprocki (red.). Sopot: Centrum Myśli Strategicznych.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2).
- Wettestad, J. (2023). Proactive Prevention of Carbon Leakage? The EU Carbon Border Adjustment Mechanism. W: *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics* (231–245), T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan, S. Oberthür. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789906981.00029>.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych z 23 stycznia 2008 r., 2008/0013 (COD).

- Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona COM(2021) 563 final).
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (2021/0214 (COD)).
- Wróblewski, E. (2021). Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej. W: *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym. Wybrane zagadnienia* (38–68), A. Borek (red.). Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.
- Zielona Księga Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii z 8 marca 2006 r. KOM(2006) 105 wersja ostateczna.
- Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 COM(2013) 169 final, Bruksela 27 marca 2013 r.