

CBAM – klimat, energia, handel

Nowe reguły gry

Autorki:

Lidia Wojtal, Koordynatorka Programu Międzynarodowego

Karolina Grotowska, Starsza Analityczka Programu Europejskiego

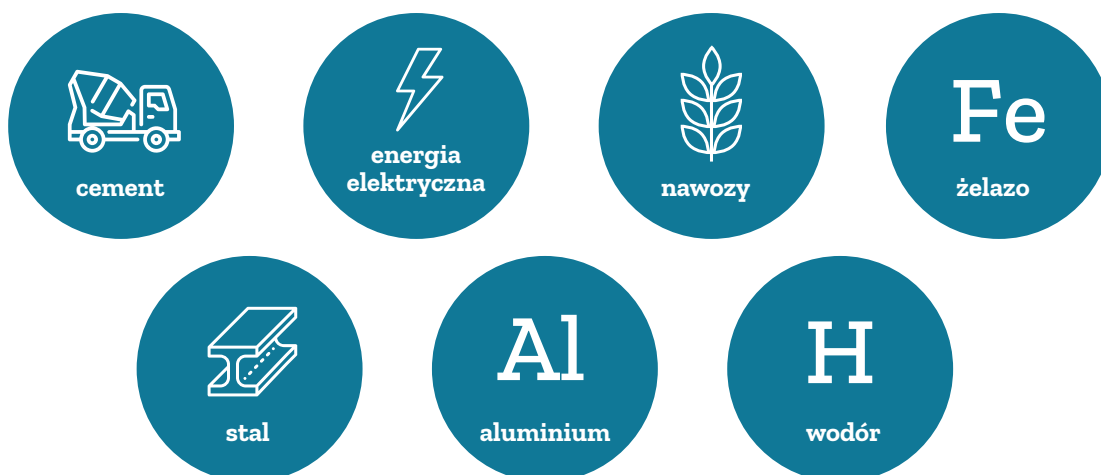
ANALIZA

Od stycznia 2026 r. importerzy towarów do Unii Europejskiej muszą kupować certyfikaty CBAM na niektóre sprowadzane towary. CBAM to mechanizm do naliczania opłat za emisję CO₂ dla towarów produkowanych poza granicami UE. Ma on przede wszystkim chronić unijny przemysł przed konkurencyjnymi towarami pochodzącymi z krajów o niższych standardach ekologicznych. To odpowiedź UE na rosnące apele ze strony przemysłu, że produkcja w Europie staje się za droga i przeniesie się poza Unię – importerzy też mają zacząć płacić za emisje. Choć dyskusja na temat tego, czy i jak wprowadzić opłaty CO₂ na import trwała kilkanaście lat, zagadnienie wciąż spotyka się z krytyką. Jego wdrożenie jest też przedmiotem negocjacji w ramach umów handlowych UE z państwami trzecimi. Czym jest mechanizm CBAM, jaka jest jego geneza i dlaczego jest tak ważny dla Europy?

Cel wprowadzenia CBAM

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) tłumaczony jest oficjalnie¹ jako Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂². Jego celem jest wyrównanie warunków konkurencji między producentami w UE i poza UE w przypadku wybranych, wysokoemisyjnych towarów, tak aby koszt emisji CO₂ był uwzględniany także w produktach sprowadzanych na rynek unijny. Z drugiej strony CBAM wywiera presję na państwa trzecie do wprowadzenia mechanizmu zbliżonego do unijnego systemu handlu emisjami ETS, a tym samym obniżania własnych emisji. Niższa emisyjność produkcji, podatek węglowy (ang. carbon tax) lub inny mechanizm nakładający koszty za emisje, np. ETS, będą wiązały się więc z niższymi opłatami za import produktów do UE.

Sektory objęte CBAM



1 Ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1863).

2 Stosowane są także inne określenia: cło / opłata emisyjna / opłata węglowa na granicy UE; graniczny podatek węglowy / emisyjny; graniczna opłata wyrównawcza; mechanizm wyrównawczy na granicy emisji dwutlenku węgla.

CBAM to również unijne narzędzie łączące elementy polityki klimatycznej, energetycznej, przemysłowej i handlowej działające w oparciu o unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Rozporządzenie wprowadzające CBAM³ wymienia jego dwa główne cele:

- 1) **zapobieganie tzw. ucieczce emisji**, czyli przenoszeniu produkcji towarów poza granice UE, gdzie nie obowiązują porównywalne obostrzenia dotyczące emisji gazów cieplarnianych,
- 2) **zmotywowanie państw pozaunijnych** do wprowadzenia równoważnych do systemu ETS mechanizmów redukcji emisji.

Od 1 stycznia 2026 r. państwa chcące sprzedawać towary z sektorów objętych CBAM na terytorium UE muszą płacić od nich cło emisyjne obliczane w oparciu o:

- 1) ilość emisji związanych z produkcją towaru – tzw. emisje wbudowane,
- 2) ceny uprawnień do emisji na rynku EU ETS⁴.

W ten sposób ceny uprawnień do emisji na rynku europejskim stają się istotnym punktem odniesienia dla cen emisji globalnie.

Wprowadzenie wymogu wniesienia opłaty poprzedzone było dwuletnim okresem przygotowawczym (2023–2025). W tym czasie importerzy składali raporty kwartalne dotyczące emisji wbudowanych bez opłat i zakupu certyfikatów. Pozwoliło to na wstępne oszacowanie emisji, sprawności systemu i obowiązków importerów.

Po wprowadzeniu CBAM, jeśli na terytorium państwa, w którym powstał towar, obowiązywałyby takie same lub podobne mechanizmy nakładające cenę na emisję, wysokość opłaty CBAM mogłaby się zmniejszyć lub zostać zniesiona⁵. W praktyce CBAM daje państwom eksportującym do UE wybór: wniesienie pełnej opłaty na granicy UE lub wprowadzanie własnych systemów nakładających opłaty na emisje CO₂, które zmniejszą lub wyeliminują opłatę, realizując tym samym cele polityki klimatycznej.

Warto pamiętać, że CBAM, jako mechanizm stanowiący w pewnym stopniu przedłużenie EU ETS, nie tylko przenosi jego zasady (w tym koszt emisji) na towary importowane, ale ma także wpływ na obrót dobrami eksportowanymi z UE. W związku z tym:

- W Światowej Organizacji Handlu (WTO) zgłoszono formalne zarzuty nierównej konkurencji, ponieważ wybrani unijni producenci towarów wysokoemisyjnych otrzymują wsparcie w postaci darmowych uprawnień EU ETS, którymi mogą się rozliczyć w UE.
- Jeśli UE eksportuje produkty objęte CBAM do krajów, które nie mają ETS ani podobnych opłat za emisje, unijne wyroby – zwłaszcza stal, żelazo i aluminium – często są droższe od tych produkowanych na miejscu w kraju docelowym, bo w UE koszty produkcji są wyższe⁶.
- Unijni eksporterzy powinni także brać pod uwagę możliwe ekonomiczne i polityczne reperkusje ze strony państw trzecich⁷.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 130/52).

4 Pełna metodologia do rozliczenia opłaty CBAM znajduje się w opracowaniu: KOBiZE, *Algorytm szacowania liczby certyfikatów wynikającej z emisji wbudowanej towarów CBAM przywiezionych na obszar UE w ramach mechanizmu CBAM w okresie docelowym*, 2025, https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/aktualnosci/2025/115_Algorytm_CBAM_14_11_2025.pdf.

5 European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, 2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en.

6 E. Batilliet, B. Görlach, G. Sgaravatti, *Addressing exports under CBAM. Solutions against carbon leakage risk*, Agora Industry, 2025, s. 6–7, https://www.agora-industry.org/fileadmin/Projekte/2025/2025-06_INT_EUCBAM_Exports/AIND_Adressing-exports-under-CBAM_WEB.pdf.

7 K. Tombs, R. Molho, *The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) faces several issues and challenges, both legal and practical*, International Trade Council, 2024, s. 3, <https://tradedecouncil.org/wp-content/uploads/2024/10/The-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism.pdf>.

CBAM może także w UE wpłynąć na wzrost cen:

- importowanych produktów objętych CBAM,
- tam, gdzie do produkcji wewnątrz UE potrzebne są wysokoemisyjne towary z importu,
- w wyniku wycofania wsparcia (bezpłatnych uprawnień EU ETS) dla sektorów określonych jako narażone na ucieczkę emisji⁸.

Jego wprowadzenie, choć dyskutowane od wielu lat, wpisuje się obecnie w globalne napięcia związane m.in. z rozwojem polityk handlowych i przemysłowych, będąc częścią wyrównywania szans i przewag na poziomie globalnym.

Historia i kontekst

Mechanizmy realizacji polityki klimatycznej, której częścią stał się CBAM, rozwijane były od lat 90. w ramach prawa unijnego i międzynarodowego. Przyjęty w 1997 r. Protokół z Kioto⁹ wprowadzał globalne mechanizmy rynkowe, w tym handel emisjami między państwami. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” wymuszał obniżanie emisji gazów cieplarnianych na państwach je emitujących. Rozliczanie się z tych emisji było możliwe także przez zakup jednostek redukcyjnych od innych państw, co jednocześnie kształtowało cenę emisji gazów cieplarnianych (ang. *carbon pricing*), ale nie w formie podatku.

Zarówno handel emisjami w ramach Protokołu z Kioto, jak i późniejszy unijny system ETS oparto tej samej zasadzie: określeniu dopuszczalnej ilości emisji (w tzw. systemie cap-and-trade), która dodatkowo w przypadku EU ETS stopniowo się zmniejszała. Handel jednostkami emisyjnymi (uprawnieniami do emisji) odbywa się w ramach tej puli. Ich umarzenie przez podmioty: państwa – w systemie globalnym, instalacje – w systemie unijnym, ma przewidywalnie doprowadzić do redukcji w uzgodnionym zakresie.

EU ETS, wdrożony w 2005 r., jest pierwszym tak skutecznym systemem handlu emisjami na świecie. Od 20 lat skutecznie redukuje on emisje i zależność UE od paliw kopalnych, w tym importowanych. Więcej informacji o systemie EU ETS podajemy w materiale: *Po co jest EU-ETS i jaka reforma nas czeka?*¹⁰

Ochrona unijnej gospodarki

Wdrażanie polityki klimatycznej UE za pomocą EU ETS od początku budziło zastrzeżenie wielu podmiotów. Podnoszono, że podział na państwa zobowiązane do redukcji emisji oraz resztę świata bez takiego obowiązku (co pozwala krajom na skokowe zwiększanie swoich emisji) jest mało efektywny dla klimatu i szkodliwy dla gospodarek UE.

Rozdźwięk zaczął się pogłębiać po roku 2000 – czyli wtedy, kiedy EU ETS zaczął wchodzić w życie. Gwałtowny rozwój gospodarczy i przemysłowy rozpoczęły wówczas państwa azjatyckie (Chiny, Indie), a państwa zatoki perskiej (m.in. Arabia Saudyjska, Katar) utrwały swoją pozycję eksporterów ropy i gazu. Działo się to w czasie, kiedy UE wprowadziła EU ETS i planowo zaczęła zwiększać swoje cele redukcyjne, rozwijając przy tym gospodarkę niskoemisyjną, która miała m.in. doprowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa kopalne – w tym importowane.

8 A. Dechezlepretre, A. Haramboure, *EU Carbon Border Adjustment Mechanism: What is it, how does it work and what are the effects?*, 2025, <https://www.oecd.org/en/blogs/2025/03/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-what-is-it-how-does-it-work-and-what-are-the-effects.html>.

9 *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.* (Dz.U. z 2005 r. nr 203 poz. 1684).

10 T. Adamczewski, *Po co jest EU-ETS i jaka reforma nas czeka*, Forum Energii, 2021, <https://www.forum-energii.eu/po-co-jest-eu-ets-i-jaka-reforma-nas-czeka>.

Na poziomie krajowym podnoszono, że wykorzystanie ETS do progresywnego wymuszania redukcji w sektorach energochłonnych UE, takich jak energetyka i przemysł, oraz bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych państw członkowskich znacząco obniża konkurencyjność produktów unijnych co może doprowadzić do:

- 1) negatywnych skutków dla gospodarki Europy¹¹,
- 2) przenoszenia produkcji za granicę (tzw. ucieczka emisji),
- 3) importu bardziej emisyjnych, ale tańszych produktów z państw nieobjętych mechanizmami nakładającymi cenę na emisję CO₂.

W rezultacie taki sposób wdrożenia nie doprowadziłby do globalnej redukcji emisji CO₂, a nawet potencjalnie by ją zwiększył, wpływając jednocześnie negatywnie na gospodarkę UE.

W odpowiedzi na te argumenty już w 2009 r. Komisja Europejska zaproponowała wyodrębnienie sektorów narażonych na uciezkę emisji (ang. *carbon leakage*). Kryteria wyboru sektorów ewoluowały z czasem i obecnie są one zdefiniowane na podstawie:

- 1) dodatkowych kosztów ponoszonych przez producentów w związku z EU ETS,
- 2) intensywności handlu z krajami trzecimi¹².

Z czasem, na podstawie zebranych danych i w związku z potrzebą realizacji strategicznych celów UE, liczba sektorów i podsektorów objętych wsparciem skurczyła się z początkowych 165 do 63 w okresie 2021–2030¹³.

Ucieczka emisji to nie wszystko

Wyodrębniona grupa podmiotów nie płaciła za emisję – dostawała 100% uprawnień, którymi mogła się rozliczyć w EU ETS – i to w sytuacji, gdy cena tych uprawnień na rynku rosta¹⁴. Brakowało natomiast instytucjonalnej odpowiedzi na rosnący import produktów z państw pozaunijnych, które w przeciwieństwie do UE, nie wdrożyły porównywalnych środków zapobiegawczych w zakresie redukcji emisji. Dla przykładu, tylko w sektorze stali w latach 2009–2019 import wzrósł o 81% (głównie z Turcji, Rosji i Ukrainy¹⁵), wzmacniając istniejący wcześniej trend zależności surowcowej¹⁶.

W 2015 r. Protokół z Kioto zastąpiło porozumienie paryskie¹⁷. Zakłada ono, że każde państwo, które jest jego stroną, ma obowiązek przygotowywania planów redukcyjnych. Niemniej, wdrażanie tego porozumienia w ramach systemów krajowych tylko w ograniczonym zakresie przyspieszyło tworzenie regulacji, dzięki którym możliwe było rozliczenie i zmniejszanie emisji w państwach spoza UE. Do końca 2020 r. poza UE (w tym w Norwegii) powstały jeszcze 24 systemy handlu uprawnieniami do emisji, często o charakterze regionalnym lub sektorowym (w 2025 r. było ich już 38).

11 Związek Pracodawców Polskie Szkło, *Wpływ unijnych i polskich uregulowań na rynek energii elektrycznej i sytuację odbiorców w Polsce*, 2008, https://www.targienergii.pl/old/targi_energii_2008/dokumenty/targi08_d_2_2_kalis.pdf.

12 Komisja Europejska, *Carbon leakage*, 2025, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en.

13 FSR, *EU Emission Trading System (EU ETS)*, Florence School of Regulation, 2024, <https://fsr.eui.eu/eu-emission-trading-system-eu-ets/>.

14 P. Mikusek, *Pożytki z rosnących cen uprawnień do emisji CO₂*, Forum Energii, 2018, <https://www.forum-energii.eu/pozytki-z-rosnacych-cen-uprawnien-do-emisji-co2>.

15 United States of America, Department of Commerce, *Steel Imports Report: European Union*, 2019, <https://legacy.trade.gov/steel/countries/pdfs/imports-eu.pdf>.

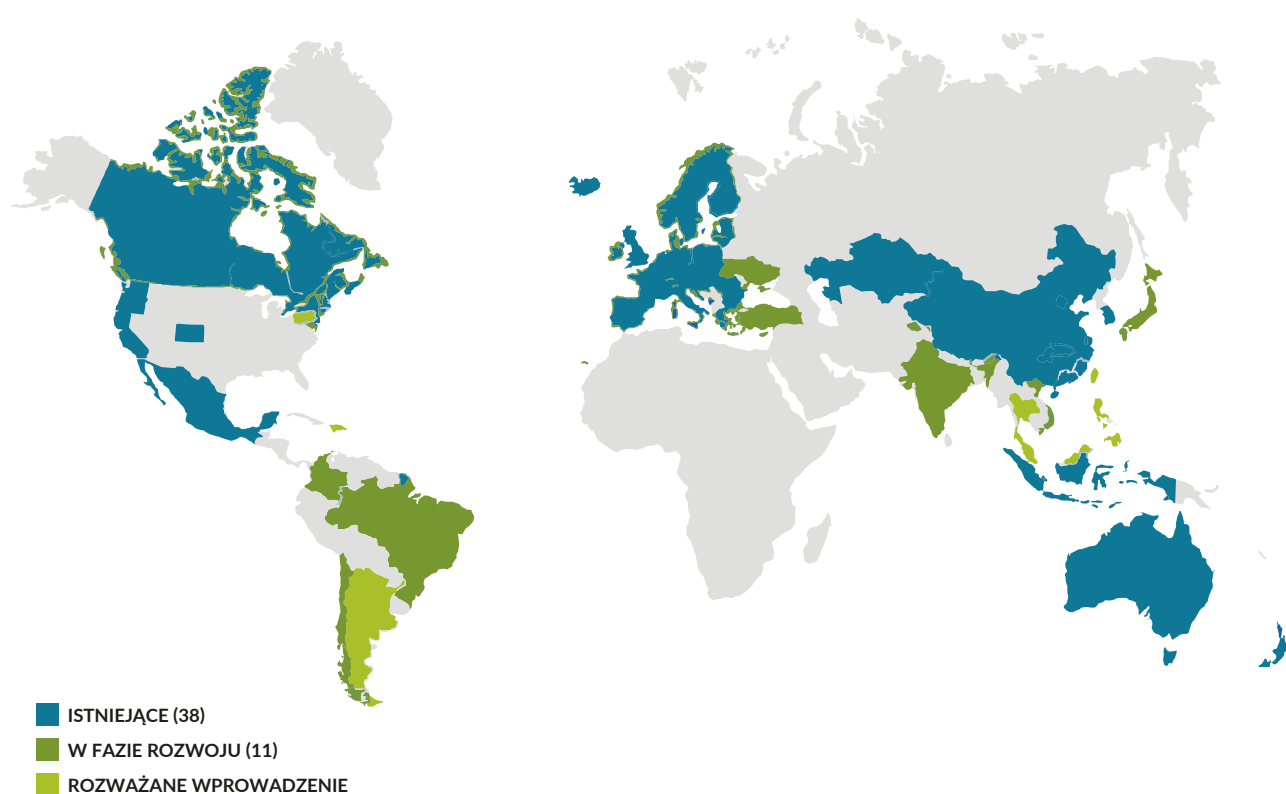
16 European Commission, *Analysis of the EU Steel supply chain: current trends and circularity opportunities. Raw Material Information System Brief*, Joint Research Centre, 2025, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142660>.

17 *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).

Żaden z wdrożonych systemów nie dorównuje jednak systemowi EU ETS równocześnie pod względem zasięgu geograficznego (niektóre obowiązują tylko w określonych prowincjach lub stanach), regulacyjnym (redukcjami objęte są tylko niektóre gazy i sektory), ambitnych celów redukcyjnych oraz zasad przydzielania uprawnień, mimo że łącznie obejmowały znaczną część globalnych emisji¹⁸. Równolegle w UE i poza nią przyjmowane były także inne systemy opłat za emisje, w tym podatek węglowy (m.in. w RPA, Argentynie i Japonii)¹⁹.

W tej sytuacji Unia Europejska, która w 2019 r. przyjęła cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., zaczęła rozważać uruchomienie dodatkowych mechanizmów chroniących jej rynek przed napływem wysokoemisyjnych, tańszych towarów. Takim rozwiązaniem ma być właśnie CBAM.

Systemy handlu emisjami (ETS) na świecie



Źródło: ICAP, <https://icapcarbonaction.com/en/ets>.

¹⁸ Dodatkowe informacje o różnicach pomiędzy poszczególnymi systemami można znaleźć tutaj: ICAP Compare ETS, 2025, <https://icapcarbonaction.com/en/compare>.

¹⁹ World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing Dashboard*, 2025, <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/price>.

CBAM i strategiczne wybory UE

Zdefiniowanie roli i celów CBAM jako narzędzia polityki handlowej stało się częścią procesu ewolucji unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Jest to element wzmacniający nie tylko redukcje emisji na poziomie globalnym, ale też bezpieczeństwo energetyczne i konkurencyjność przemysłu UE w dłuższym horyzoncie czasowym.

Założenia CBAM przedstawione przez Komisję Europejską w 2021 r. wpisały się w negocjacje legislacji wdrażającej cele na 2030 r. (pakiet Fit for 55) i szerzej – unijnego zielonego ładu²⁰. CBAM pojawia się także w debatach nad wieloletnim budżetem UE, zwłaszcza pod kątem wykorzystania środków²¹. Szacuje się, że przychody z mechanizmu CBAM dla UE mogą wynieść od ok. 5 do 9 mld euro w 2030 r. oraz od 6 do 22 mld euro w 2035 r. przy utrzymaniu obecnego zakresu mechanizmu. W scenariuszu jego rozszerzenia na kolejne sektory i produkty wpływy te mogłyby wzrosnąć odpowiednio do 16–31 mld euro w 2030 r. oraz 20–75 mld euro w 2035 r. Z tej kwoty Polska mogłaby generować ok. 0,4–0,8 mld euro w 2030 r. i 0,5–1,9 mld euro w 2035 r. przy obecnym zakresie CBAM, a w wariantcie rozszerzonym odpowiednio 1,1–2,1 mld euro oraz 1,4–5,3 mld euro²².

W 2025 r., podczas przedstawiania założeń celu redukcji emisji UE na 2040 r.²³, CBAM został także włączony do szerszej dyskusji o zachowaniu konkurencyjności unijnego przemysłu, któremu ma służyć nowa inicjatywa KE – *Clean Industrial Deal* (Czysty Ład Przemysłowy). Częścią tej propozycji są także nowe partnerstwa handlowe na rzecz globalnej współpracy gospodarczej, w tym transformacji energetycznej²⁴. O ile partnerstwa te zostaną dobrze zdefiniowane pod kątem potrzeb rozwojowych i surowcowych po obu stronach umów, to będą one mogły także wspierać współpracę z UE na rzecz usprawnienia mechanizmów handlowych, w tym CBAM, w obszarach kluczowych dla transformacji.

Stopniowe wdrażanie CBAM

Mechanizm CBAM został zaprojektowany tak, aby jednakowo traktować produkty unijne i importowane pod względem kosztów emisji, wypełniając tym samym zasady międzynarodowej współpracy handlowej WTO. Importerzy mają docelowo ponosić koszt emisji według stawki odpowiadającej cenie uprawnień w EU ETS. Zostanie ona pomniejszona o cenę emisji zapłaconej w miejscu produkcji, ale jeśli ten koszt jest mniejszy niż w UE, to pozostała część opłaty zostanie uiszczona na granicy.

Założono przy tym, że CBAM będzie wprowadzany stopniowo, dlatego jego działanie będzie początkowo ograniczone, a producenci z sektorów narażonych na ucieczkę emisji w sektorach CBAM będą nadal otrzymywać wsparcie w postaci darmowych uprawnień do emisji CO₂. Niemniej, liczba uprawnień będzie się stopniowo zmniejszać, aby w 2030 r. spaść do poziomu 51,5%, a w 2034 r. spaść do 0.

20 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the European Green Deal*, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.

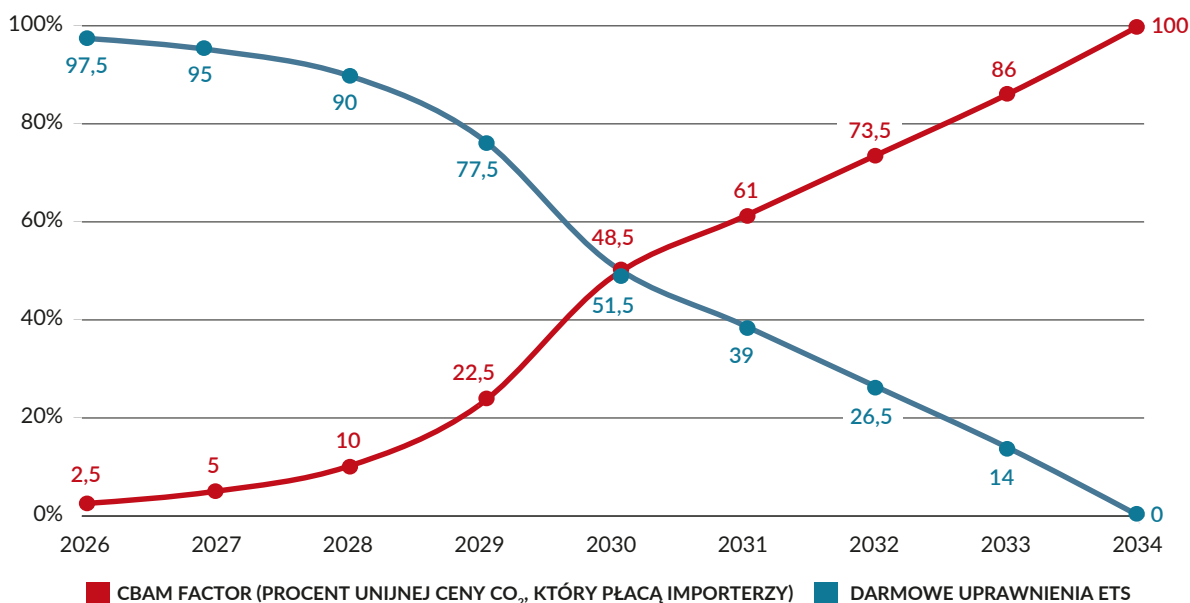
21 Answer given by Mr Hoekstra on behalf of the European Commission, 2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003621-ASW_EN.pdf.

22 J. Boratyński et al., *CBAM and Budgetary Revenue. Prospects for the EU and Poland*, 2025, National Research Institute / National Centre for Emissions Management (KOBiZE), https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2025/11/LIFE_ENSPIRE_CBAM-and-Budgetary-Revenue.-Prospects-for-the-EU-and-Poland.pdf.

23 European Commission, *EU's Climate Law presents a new way to get to 2040*, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1687.

24 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085>.

Wycofanie darmowych uprawnień i wdrożenie CBAM



Źródło: opracowanie własne na podstawie 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 (Dz. Urz. UE L 130/134).

Równoległe obowiązek zakupu i rozliczenia certyfikatów CBAM będzie korygowany, aby odzwierciedlać malejący udział bezpłatnych uprawnień²⁵. Ośmioletni okres dostosowawczy (2026–2034) służy więc temu, by przetestować działanie systemu w praktyce. Dzięki temu można będzie zidentyfikować i wyeliminować jego ewentualne braki, chroniąc przy tym unijnych producentów, ale także dostosowując założenia CBAM do jego realnych skutków.

Reakcje na CBAM poza Unią Europejską

Reakcja państw trzecich na CBAM jest bardzo zróżnicowana. Część z nich wprowadza lub zaostrza własny systemy cen emisji, niektóre zapowiedziały wdrożenie własnego mechanizmu opierającego się na zasadach CBAM. Do państw, które najgłośniej krytykują mechanizm należą: Rosja, Republika Południowej Afryki, Chiny oraz Indie²⁶ (łącznie odpowiadające za ok. 26,5%²⁷ importu towarów do UE w 2024 r.). Państwa te podniosły zarzuty dotyczące zgodności CBAM z zasadami WTO, a w przypadku Rosji krytyka przybrała formę formalnego zakwestionowania mechanizmu na forum WTO, czyli wezwania do konsultacji w tej sprawie²⁸.

²⁵ European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Questions and Answers*, 2024, s. 54., https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/013fa763-5dce-4726-a204-69fec04d5ce2_en.

²⁶ A. Glushchenko, *How countries around the world are responding to the EU CBAM*, GMK, 2025, <https://gmk.center/en/infographic/how-countries-around-the-world-are-responding-to-the-eu-cbam-june-2025/>.

²⁷ Trading Economics, *European Union Imports by Country 2024*, 2025, <https://tradingeconomics.com/european-union/imports-by-country>.

²⁸ B. Varghese at al., *Russia-EU-WTO & CBAM: India trade opportunity*, SCC Online Times, 2025, <https://www.sconline.com/blog/post/2025/07/06/russia-eu-wto-cbam-india-trade-opportunity>.

Rosja zarzuca UE, że ta wprowadza bariery handlowe sprzeczne z dotychczasowymi zasadami współpracy w ramach WTO i wynikające z nieuzasadnionej dyskryminacji²⁹. Zajęcie przez WTO stanowiska w sporze, czy CBAM mieści się w ramach dozwolonych środków ochrony klimatu, czy też stanowi formę ukrytego protekcjonizmu gospodarczego, może być kluczowe nie tylko dla przyszłości unijnego mechanizmu, ale również dla innych państw planujących podobne rozwiązania. Unia Europejska odrzuciła jednak żądania, wskazując, że w kontekście nadzwyczajnych okoliczności wywołanych atakiem Rosji na Ukrainę konsultacje w sprawie CBAM, o które wniosła Rosja, „nie mogą być owocne i doprowadzić do obustronnie satysfakcjonującego wyniku”³⁰.

Jeśli producenci unijni nadal otrzymywaliby darmowe uprawnienia do emisji, a importerzy płaciliby pełną cenę za emisję, to towary z państw trzecich byłyby faktycznie bardziej obciążone kosztem emisji. Tym samym naruszałoby to zasadę niedyskryminacji. Natomiast UE argumentuje, że wprowadzenie transparentnego harmonogramu odejścia od wsparcia unijnych producentów z jednoczesnym wzrostem obciążenia importerów i kontroli nad wiarygodnością systemu, jest w pełni uzasadnionym środkiem działającym na rzecz globalnej ochrony klimatu i unijnej konkurencyjności³¹.

Inne zarzuty wobec CBAM podnoszone na poziomie globalnym to m.in. jednostronność decyzji UE, która w praktyce oddziałuje poza jej terytorium³². Państwa o statusie rozwijających się powołują się także na niesprawiedliwość i nierówność historyczną. Argumentują, że rozwój unijnej gospodarki nie tylko odbył się bez oglądania się na cenę emisji, ale także często ich kosztem: od kolonizacji do spowodowania zmian klimatu³³. W związku z tym żądają od UE ułatwień w dostępie do jej rynku³⁴. Ponadto mechanizm oceniany jest przez państwa trzecie w szerszym kontekście ustępstw w ramach umów dwustronnych UE. Dla przykładu zawarta w czerwcu 2025 r. z USA umowa handlowa przewiduje prace nad „dodatkowymi elastycznościami” we wdrożeniu CBAM na potrzeby amerykańskiego biznesu podlegającego tym regulacjom³⁵, co wskazuje na możliwość faworyzowania wybranych państw. Podobne zapisy znalazły się w umowie o wolnym handlu pomiędzy Unią Europejską a Indiami³⁶.

29 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) to jedno z podstawowych porozumień WTO regulujących handel towarami. Zawiera m.in. zasady niedyskryminacji, zakaz ukrytych barier handlowych oraz reguły dotyczące ceł i środków o skutku równoważnym cłom. Źródło: World Trade Organization, *European Union and its member states – Carbon Border Adjustment Mechanism. Request for consultations by the Russian Federation*, 2025, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1573.pdf&Open=True>.

30 WTO, *European Union and its Member States – Carbon Border Adjustment Mechanism*, 2025, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds639_e.htm.

31 European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Questions and Answers*, op.cit.

32 Boliwia, *Submission by Bolivia on behalf of the Like-Minded Developing Countries (LMDC)*, unfccc.int, 2025, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Submission_by_Bolivia_LMDC.pdf; A. Mooney, A. Hancock, *EU climate chief criticises China, India and Saudi pushback on carbon tax*, Financial Times, 2025, <https://www.ft.com/content/5675563c-b1d5-47b5-858b-69653248e852>.

33 K. Snyder, *CBAM to nie zbrodnia – to skuteczna polityka klimatyczna*, IZG, 2025, <https://www.izg.org.pl/cbam-polityka-klimatyczna-snyder/>.

34 T. Sutton, E. Williams, *US-EU Trade Agreement: No Sea Change for CBAM, Yet*, Center on Global Energy Policy, 2025, <https://www.energypolicy.columbia.edu/us-eu-trade-agreement-no-sea-change-for-cbam-yet/>.

35 European Commission, *Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade*, Trade and Economic Security, 2025, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en.

36 Ministry of Commerce & Industry of India, *India-EU Free Trade Agreement Concluded: A Strategic Breakthrough in India's Global Trade Engagement*, 2026, Press Release: Press Information Bureau, <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2219065®=3&lang=1>.

Wdrażanie CBAM

Wprowadzanie CBAM następuje stopniowo i zostało podzielone na dwie główne fazy:

1. Lata 2023–2025: faza przejściowa, w której importerzy składają raporty kwartalnie dotyczące emisji ilość emisji zużytych do produkcji towaru (wbudowanych) bez opłat i zakupu certyfikatów. Pozwala ona na wstępne oszacowanie emisji, sprawności systemu i obowiązków importerów.
2. Od 2026 r.: faza docelowa, w której od importerów wymagany jest zakup i umarzenie, czyli rozliczenie wykorzystanych certyfikatów – po raz pierwszy w 2027 r., za cały rok 2026. Następnie dojdzie im obowiązek kwartalnej sprawozdawczości z posiadanych certyfikatów CBAM. W samym okresie styczeń–listopad 2023 r. w Polsce było 9370 firm importujących towary objęte CBAM. Ministerstwo Finansów szacuje, że regulacja obejmie w Polsce ponad 10 tys. podmiotów³⁷.

Nadzorem, obsługą i kontrolą systemu, w ramach którego rozliczane będą opłaty, zajmą się wyznaczone urzędy. W Polsce są to: Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) wspierane przez Krajową Administrację Skarbową (KAS), oraz Głównego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ, WIOŚ).

Co dalej z CBAM?

Zgodnie ze strategią uszczelniania i dostosowania systemu, w miarę wdrażania CBAM jego zasady techniczne zostaną doprecyzowane i będą korygowane, m.in. w odpowiedzi na konsultacje wewnątrz UE i sygnały z państw trzecich. Ostatnie znaczące zmiany zostały wprowadzone w październiku 2025 r. rozporządzeniem³⁸ procedowanym w ramach tzw. pakietu legislacyjnego Omnibus I.

Omnibus to legislacyjny pakiet uproszczeń dla funkcjonowania biznesu, w ramach którego Komisja Europejska jednocześnie nowelizuje kilka kluczowych regulacji z obszaru zrównoważonego rozwoju. Jego celem jest ograniczenie obciążeń administracyjnych dla firm i wzmocnienie konkurencyjności unijnej gospodarki. Propozycja spotkała się z krytyką organizacji pozarządowych, które zarzucały Komisji osłabienie dopiero co przyjętych standardów odpowiedzialności korporacyjnej oraz pospieszny i mało przejrzysty tryb prac³⁹.

Zmiany dotyczące CBAM:

- 1) objęły roczne odsunięcie w czasie sprzedaży certyfikatów CBAM za 2026 r. oraz
- 2) zwolniły z uczestnictwa w systemie mniejsze podmioty importujące rocznie poniżej 50 ton netto produktów objętych CBAM⁴⁰ (tzw. zwolnienie *de minimis*).

³⁷ OSR do projektu ustawy wdrażającej CBAM (UC38), RCL, 2025, s. 3, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388905/katalog/13078005>.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2083 z dnia 8 października 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2023/956 w odniesieniu do uproszczenia i wzmocnienia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 2025/2083).

³⁹ European Coalition for Corporate Justice, *EU watchdog slams Commission's undemocratic environmental rollbacks*, 2025, <https://corporatejustice.org/news/joint-press-release-eu-watchdog-slams-commissions-undemocratic-environmental-rollbacks/>.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2083 z dnia 8 października 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2023/956 w odniesieniu do uproszczenia i wzmocnienia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 2025/2083).

Kolejne elementy doprecyzowujące system CBAM znalazły się w aktach wykonawczych i delegowanych⁴¹. Do najważniejszych uregulowanych tam zagadnień należą⁴²:

- obliczanie emisji wbudowanych, w tym zasada stosowania wartości domyślnych, gdy dane nie mogą zostać zweryfikowane,
- harmonizacja wycofywania wsparcia dla podmiotów unijnych z ustalaniem liczby certyfikatów CBAM, które muszą zakupić importerzy,
- doprecyzowanie szczegółowych zasad odliczania opłat za emisje poniesionych już przez państwa trzecie,
- uzgodnienie wymogów dotyczących akredytacji i nadzoru nad weryfikatorami w systemie CBAM.

Konsultowane są także kierunki dalszego rozszerzenia zakresu sektorów, branż i produktów objętych CBAM oraz sposoby uszczelnienia systemu, tak by jak najlepiej spełniał swoją rolę⁴³. Kolejny projekt rozporządzenia unijnego⁴⁴ zakłada rozszerzenie zakresu CBAM na kolejne sektory, m.in. części samochodowych, sprzętu rolniczego i transformatorów. Ma to zmniejszać ryzyko ucieczki emisji w dalszej części łańcucha dostaw stali i aluminium. Propozycja zakłada również przeznaczenie 25% wpływów z CBAM dla producentów UE w latach 2028–2029 jako rekompensatę za wyższe koszty związane z opłatą za import i wycofywaniem darmowych uprawnień w EU ETS⁴⁵. To jednak pod warunkiem, że inwestują w ograniczenie śladu węglowego.

Wnioski – znaczenie CBAM dla UE

Wprowadzenie CBAM jest jedną z najistotniejszych zmian we wdrażaniu polityki klimatyczno-energetycznej UE. Jeśli mechanizm będzie konsekwentnie wdrażany, może stać się także skutecznym narzędziem do wywierania presji na kraje spoza UE do działania na rzecz ograniczania emisji. Pozwoli to także na obronę konkurencyjności unijnej gospodarki.

Już dziś na świecie działa 38 systemów handlu emisjami, a kolejne 20 jest planowanych⁴⁶. Niektóre z nich poprzez wybór sektorów obejmowanych ETS – tak jak w Turcji⁴⁷, wskazują na unijny CBAM jako punkt odniesienia do wdrażania krajowych systemów handlu. Podobne działania widać w Chinach – mimo że kraj otwarcie sprzeciwiał się CBAM na forum globalnych negocjacji klimatycznych, m.in. COP29⁴⁸, podjął strategiczną decyzję o rozszerzeniu swojego krajowego systemu handlu emisjami na branże objęte unijnym mechanizmem⁴⁹. Kraje, takie jak Wielka Brytania, Australia, Kanada i Norwegia planują lub wdrożyły już swoje wersje CBAM⁵⁰. Brazylia dodatkowo zaproponowała utworzenie koalicji na rzecz integracji rynków uprawnień do emisji, której celem jest stopniowe powiązanie krajowych systemów handlu emisjami oraz redystrybucja dochodów⁵¹.

41 European Commission, *CBAM Legislation and Guidance*, 2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism/cbam-legislation-and-guidance_en.

42 CMS Law-Now, *EU CBAM: What's new and what's next?*, 2025, <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2025/12/eu-cbam-what-s-new-and-what-s-next>.

43 European Commission, *CBAM: Public consultation on the extension of CBAM to downstream products - Taxation and Customs Union*, 2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/cbam-public-consultation-extension-cbam-downstream-products-2025-07-02_en.

44 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 October 2025 amending Regulation (EU) 2023/956 as regards the extension of its scope to downstream goods and anti-circumvention measures*, COM/2025/989 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0989>.

45 K. Abnett, *EU to extend carbon border levy to new products, drafts show*, Reuters, 2025, <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/eu-extend-carbon-border-levy-new-products-drafts-show-2025-12-16>.

46 ICAP, *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2025*, 2025, <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-icap-status-report-2025>.

47 ICAP, *Compare ETS | International Carbon Action Partnership*, <https://zerocarbon-analytics.org/finance/carbon-border-adjustment-mechanisms-require-coordinated-global-action/>.

48 J. Dellatte, *COP29: Between Europe and China, the Great Bargain*, Institute Montaigne, 2025, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/cop29-between-europe-and-china-great-bargain>.

49 *China's Carbon Market: The Evolution, Challenges, and Opportunities*, ClearBlue Markets, 2025, <https://www.clearbluemarkets.com/knowledge-base/chinas-carbon-market-the-evolution-challenges-and-opportunities>.

50 Zero Carbon Analytics, *Carbon Border Adjustment Mechanisms require coordinated global action*, 2024, <https://zerocarbon-analytics.org/finance/carbon-border-adjustment-mechanisms-require-coordinated-global-action/>.

51 M. D'Auria, *Brazil proposes global integration of carbon markets at COP30*, cop30.br, 2025, <https://cop30.br/en/news-about-cop30/brazil-proposes-global-integration-of-carbon-markets-at-cop30>.

Świadomość w Polsce znaczenia tego mechanizmu nie tylko dla klimatu, ale też polityki gospodarczej UE, a więc i polskiej gospodarki, jest fundamentalna w kształtowaniu wspólnej strategii rozwoju stosunków handlowych i politycznych wspólnoty. CBAM jest elementem pozycjonowania się UE w nowej geopolitycznej rzeczywistości stosunków handlowych i transformacyjnych, do czego wymaga wsparcia politycznego. Reakcje, w szczególności największych gospodarek i eksporterów, takich jak Chiny, Indie, Brazylia i Arabia Saudyjska⁵², także dowodzą, że nie jest to środek im obojętny.

W tej sytuacji naciski pojawiające się – tak z zewnątrz, jak i wewnątrz UE – postulujące jego osłabienie działają na niekorzyść wypracowywanej na nowo globalnej pozycji UE. Z tego powodu krytyka CBAM powinna być oparta na rzeczowych argumentach i dotyczyć w szczególności elementów natury technicznej lub administracyjnej, które są obecnie нефunkcjonalne (to nowe, rozwijane dopiero narzędzie). Do tego będą dochodzić dyskusje nad nowymi sposobami wzmocnienia konkurencyjności unijnego przemysłu.

Kluczowym aspektem procesu ewolucji CBAM będzie więc wsłuchanie się w głosy interesariuszy i partnerów handlowych oraz wdrożenie zmian tam, gdzie to konieczne i uzasadnione. Zmiany trzeba jednak połączyć z utrzymaniem kursu na konstruktywną asertywność UE we współpracy międzynarodowej na rzecz globalnego klimatu i unijnej gospodarki – podobnie jak robią to inni światowi gracze.

52 A. Mooney, A. Hancock, *EU climate chief criticises China, India and Saudi pushback on carbon tax*, Financial Times, 2025, <https://www.ft.com/content/5675563c-b1d5-47b5-858b-69653248e852>.