

Bruksela, wrzesień 2025

Rozporządzenia wykonawcze Komisji ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

Stanowisko Business & Science Poland

W rozporządzeniu (UE) 2023/956 ustanawiającym mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) przewidziano przyjęcie aktów wykonawczych, które mają doprecyzować i ujednolicić kluczowe aspekty techniczne funkcjonowania tego mechanizmu. Zgodnie z art. 7, 9 i 31 rozporządzenia będą one obejmować w szczególności:

- zasady obliczania emisji wbudowanych w produktach objętych CBAM,
- odzwierciedlenie stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień EU ETS w latach 2026–2034
- dostosowanie obowiązku CBAM w przypadku faktycznego uiszczenia opłaty emisyjnej w państwie pochodzenia towaru,

Niniejsze stanowisko Business & Science Poland koncentruje się głównie na dwóch pierwszych obszarach o kluczowym znaczeniu dla przemysłu energochłonnego: metodyce obliczania emisji wbudowanych oraz zasadach odzwierciedlenia stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień EU ETS. Oba akty będą miały fundamentalne znaczenie dla praktycznej wykonalności i proporcjonalności CBAM, a także dla utrzymania konkurencyjności unijnego przemysłu na rynkach globalnych.

Business & Science Poland z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej doprecyzowania i ujednolicenia metodyki obliczania emisji wbudowanych w ramach CBAM, przy zachowaniu spójności z EU ETS (w tym zasadami stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień). Kluczowe jest równoczesne ograniczenie obciążeń administracyjnych oraz zapewnienie integralności środowiskowej i przewidywalności regulacyjnej dla przedsiębiorstw. Za kluczowe uznajemy następujące kwestie:

1. Rzeczywiste i weryfikowalne emisje w pierwszej kolejności - wartości domyślne do podawania weryfikacji emisji rzeczywistych
2. Spójność klasyfikacyjna i regulacyjna - kody CN i NACE
3. Ostrożność przy emisjach pośrednich
4. Unikanie kumulacji obciążeń w łańcuchu wartości
5. Odroczenie wygaszania bezpłatnych uprawnień ETS- ochrona przed carbon leakage i asymetrią
6. Proporcjonalność i wykonalność administracyjna

Dla przemysłu kluczowe jest, aby mechanizm CBAM był wdrażany w sposób stopniowy i skutecznie chronił unijnych producentów przed napływem tańszych produktów o wyższym śladzie węglowym. Szczególnie wrażliwy pozostaje segment produktów chemicznych i petrochemicznych, które w ostatnich latach są pod presją intensywnego importu z rynków azjatyckich – często w cenach niemożliwych do osiągnięcia przy unijnym poziomie kosztów emisji i zgodności regulacyjnej. Proponujemy następujące kierunki działań:

1. Rzeczywiste emisje w pierwszej kolejności - wartości domyślne tylko w ostateczności

Deklaracje CBAM powinny opierać się przede wszystkim na rzetelnych i zweryfikowanych danych rzeczywistych producenta. Wymogi dowodowe powinny być dostosowane proporcjonalnie do możliwości podmiotów, także w krajach trzecich, tak aby rzeczywiste dane mogły być faktycznie stosowane, a poziom wartości domyślnych oraz tryb ich stosowania powinien to odpowiednio promować. Tylko w ten sposób można uniknąć sytuacji, w której import rozliczany jest na podstawie uproszczonych lub zaniżonych wartości, co prowadziłoby do zakłócenia konkurencji i osłabienia pozycji unijnych producentów. Obliczenia muszą pozostawać spójne z benchmarkami ETS i jednoznacznie odwzorowane na kody CN, aby uniknąć arbitralności i podwójnego naliczania w łańcuchu wartości.

2. Spójność klasyfikacyjna i regulacyjna - kody CN i NACE

Należy unikać fragmentarycznego i niespójnego stosowania przepisów wynikającego z rozbieżności między kodami CN (produkty) i NACE (procesy), co utrudnia rzetelne przypisywanie śladu węglowego w złożonych, międzynarodowych łańcuchach dostaw. Objęcie jedynie wybranych produktów z jednego procesu technologicznego prowadzi do arbitralności regulacyjnej oraz tworzy zachęty do manipulacji klasyfikacją towarów w handlu międzynarodowym. W praktyce może to skutkować sztucznym rozbijaniem procesów produkcyjnych pomiędzy różne kraje i kody taryfowe, tylko po to, aby uniknąć opłat CBAM. Brak spójności pomiędzy systemami klasyfikacji zwiększa także obciążenia administracyjne i utrudnia weryfikację rzeczywistych emisji, co z kolei podważa wiarygodność całego mechanizmu. Dlatego metodyka powinna gwarantować pełną przewidywalność i spójność regulacyjną, zapewniając jednocześnie równe warunki konkurencji dla podmiotów unijnych i spoza UE.

3. Ostrożność przy emisjach pośrednich

Wobec braku wiarygodnych i weryfikowalnych danych w państwach trzecich, ujęcie szerszych kategorii emisji pośrednich i łańcuchowych w metodyce CBAM powinno następować wyłącznie na podstawie jasnych i wykonalnych zasad raportowania. W przeciwnym razie istnieje ryzyko manipulacji sprawozdawczością oraz przypisywania emisji w sposób arbitralny, co prowadziłoby do zakłóceń konkurencji i osłabienia pozycji unijnych producentów. Problem ten dotyczy szczególnie emisji związanych z energią elektryczną oraz etapami łańcucha wartości poza zakładem produkcyjnym (zakres 2 i 3), gdzie brak jest spójnych metod i procedur weryfikacji. Próba ich sztywnego uwzględnienia bez odpowiednich zabezpieczeń mogłaby prowadzić do zafałszowania wyników i wypierania unijnej produkcji przez bardziej emisyjny import. Dlatego konieczne jest, aby wprowadzanie regulacji dotyczących emisji pośrednich odbywało się stopniowo, w oparciu o dostępne narzędzia i dane, przy ścisłej współpracy z przemysłem.

4. Unikanie kumulacji obciążeń w łańcuchu wartości

Metodyka CBAM musi zapobiegać sytuacjom, w których te same emisje są wielokrotnie doliczane na kolejnych etapach produkcji. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy materiały bazowe już objęte CBAM (np. wodór, amoniak, mocznik) są następnie wykorzystywane do wytwarzania produktów niższego szczebla, takich jak nawozy przetworzone czy chemikalia pośrednie. W takich sytuacjach powstaje ryzyko nakładania się opłat regulacyjnych, co nie tylko prowadzi do nadmiernego wzrostu kosztów dla producentów unijnych, wykorzystujących w swojej działalności takie produkty z importu, ale też tworzy przewagę konkurencyjną na rynku UE dla wyżej przetworzonych gotowych z importu.

Przykładem wyżej przetworzonego produktu jest melamina, której produkcja opiera się na surowcach już objętych CBAM (mocznik, amoniak), a mimo to sam produkt nie korzysta z analogicznej ochrony granicznej. Taka luka powoduje, że producenci unijni ponoszą pełne koszty emisji, podczas gdy ich zagraniczni konkurenci mogą oferować melaminę bez dodatkowych obciążeń, co prowadzi do wypierania unijnej produkcji przez bardziej emisyjny import.

Dlatego metodyka obliczania emisji wbudowanych powinna być projektowana w sposób, który eliminuje ryzyko podwójnego lub wielokrotnego obciążania tymi samymi emisjami, a sam mechanizm powinien zostać rozszerzony na produkty downstream powstające z surowców już objętych CBAM, tak aby uniknąć luk ochronnych i asymetrii konkurencyjnych. Wpływ każdego rozszerzenia CBAM musi zostać dokładnie oceniony w porozumieniu z danym sektorem, a samo rozszerzenie – dokonywane wskutek pełnego procesu legislacyjnego, a nie w drodze aktu wykonawczego Komisji.

5. Odroczenie wygaszania bezpłatnych uprawnień ETS - ochrona przed carbon leakage i asymetrią

Wycofywanie bezpłatnych uprawnień w sektorach objętych CBAM powinno następować dopiero po rzetelnej ocenie działania mechanizmu, co najmniej do 2030 r., z uwzględnieniem wpływu na eksport, łańcuchy wartości i ryzyko carbon leakage. Wynika to z zidentyfikowanych ryzyk:

- CBAM obejmuje import, ale nie eksport, co tworzy asymetrię kosztową – unijni eksporterzy tracą ochronę i konkurują globalnie z podmiotami, które nie ponoszą porównywalnych obciążeń; utrata darmowych uprawnień bez mechanizmu kompensacyjnego obniża rentowność, ogranicza produkcję i może nasilić przenoszenie działalności poza UE (carbon leakage),
- Technicznie nie da się dziś objąć CBAM-em pełnego wachlarza produktów w sektorach narażonych; w wielu obszarach redukcja free allocation nie będzie więc równoważona opłatą na granicy, co grozi znaczną utratą konkurencyjności w segmentach pozostających poza zakresem mechanizmu.

Projektowane rozwiązania w metodyce nie mogą prowadzić do asymetrii kosztowej między producentami z UE a podmiotami z krajów trzecich. Stopniowe wycofywanie darmowych uprawnień w EU ETS oznacza, że unijne przedsiębiorstwa będą ponosić rosnące koszty polityki klimatycznej, podczas gdy konkurenci spoza UE nie są obciążeni analogicznymi regulacjami. Brak mechanizmu kompensacyjnego dla eksportu dodatkowo pogłębia tę dysproporcję – unijni producenci tracą ochronę na rynkach zewnętrznych, a ich produkty są wypierane przez tańszy, często bardziej emisyjny import.

Szczególnie ryzykowne jest to dla branż działających na globalnych rynkach towarowych jako price taker (np. miedź), gdzie przeniesienie kosztów emisji na odbiorców jest niemożliwe; w takich przypadkach utrata bezpłatnych uprawnień bez odpowiednich mechanizmów osłonowych prowadzi do spadku rentowności, ograniczenia produkcji i redukcji zatrudnienia. Dlatego konieczne jest, by CBAM i jego metodyka nie tylko wspierały cele klimatyczne, ale też chroniły konkurencyjność unijnego przemysłu, zapewniając równe warunki na rynku wewnętrznym i międzynarodowym.

6. Proporcjonalność i wykonalność administracyjna

Wymagania sprawozdawcze nie mogą nadmiernie zwiększać obciążeń dla przedsiębiorstw, w szczególności funkcjonujących w złożonych łańcuchach wartości oraz w sektorach energochłonnych. CBAM już dziś generuje znaczące koszty organizacyjne i kadrowe związane z gromadzeniem danych i ich weryfikacją. Wprowadzenie dodatkowych, skomplikowanych obowiązków raportowych grozi paraliżem administracyjnym, zwłaszcza dla małych i średnich podmiotów oraz firm działających w strukturach międzynarodowych. Wymogi sprawozdawcze muszą być więc proporcjonalne do dostępnych zasobów i możliwości technicznych przedsiębiorstw, a metodyka – ustandaryzowana i przejrzysta, aby ograniczyć ryzyko dowolnej interpretacji przepisów przez organy administracyjne.

Podsumowanie:

Metodyka powinna w pierwszej kolejności opierać się na zweryfikowanych danych rzeczywistych producenta, a wartości domyślne dopuszczać jedynie subsydiarnie, tak aby uniknąć zaniżania śladu importu i związanych z tym zniekształceń konkurencji. Aby obliczenia były rzetelne i porównywalne, konieczna jest pełna spójność klasyfikacyjna Cni NACE oraz domknięcie luk w łańcuchach wartości, w tym eliminacja wielokrotnego doliczania tych samych emisji, gdy prekursorzy objęte CBAM wchodzi do produktów downstream. Jednocześnie ujęcie emisji pośrednich — w szczególności związanych z energią elektryczną i etapami poza zakładem (zakres 2 i 3) — powinno następować ostrożnie i etapowo, na podstawie jasnych, weryfikowalnych zasad raportowania. Wymogi sprawozdawcze muszą pozostać proporcjonalne i wykonalne administracyjnie, aby ograniczyć koszty dla firm oraz ryzyko dowolnej interpretacji przepisów. W tym samym duchu decyzje o wygaszaniu bezpłatnych uprawnień w sektorach objętych CBAM należy uzależnić od rzetelnej, sektorowej oceny skuteczności mechanizmu — najwcześniej po 2030 r. — z uwzględnieniem wpływu na eksport, całe łańcuchy wartości i realne ryzyko carbon leakage. Wynika to z utrzymującej się asymetrii między importem objętym ochroną graniczną a eksportem pozbawionym porównywalnych instrumentów oraz z niepełnego zasięgu CBAM, które w połączeniu ze specyfiką sektorów „price-taking” mogą prowadzić do utraty konkurencyjności i wypierania produkcji w UE. Celem rozporządzeń wykonawczych powinno być zatem zapewnienie metodyki przejrzystej, spójnej z EU ETS i proporcjonalnej, która skutecznie ogranicza ucieczkę emisji i jednocześnie utrzymuje równe warunki konkurencji na rynku wewnętrznym i międzynarodowym.

O BSP

Business & Science Poland (BSP) łączy doświadczenie czołowych polskich przedsiębiorstw z agendą Unii Europejskiej. Reprezentujemy wiedzę i interesy polskich firm zatrudniających ponad 180 000 osób w Polsce, UE i na całym świecie. Naszym celem jest wspieranie Jednolitego Rynku UE, z uwzględnieniem potrzeby jego odpowiedzialnej i skutecznej transformacji.