KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.12.2025 r.
COM(2025) 783 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat stosowania rozporządzenia w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO2

Wykaz skrótów

CBAM	Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2
CCP	Wspólna centralna platforma
Kod CN	Kod Nomenklatury scalonej
Ekwiwalent CO_2	Ekwiwalent dwutlenku węgla
COP	Konferencja Stron (UNFCCC)
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EF	Współczynnik emisji
EU ETS	Unijny system handlu uprawnieniami do emisji
GHG	Gaz cieplarniany
ICC	Rekompensata kosztów pośrednich
IFCMA	Otwarte forum ds. podejść do ograniczania emisji dwutlenku węgla (inicjatywa przewodnia OECD)
LDC	Kraje najsłabiej rozwinięte
MRW	Monitorowanie, raportowanie i weryfikacja
NCA	Właściwy organ krajowy
PPA	Umowa zakupu energii elektrycznej
SEE	Specyficzne emisje wbudowane
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
UNFCCC	Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu
WTO	Światowa Organizacja Handlu

Spis treści

Wykaz skrótów 1
Streszczenie 3
1. Wprowadzenie 6
2. Aktualna sytuacja: CBAM na koniec okresu przejściowego 8
2.1. CBAM, ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych i fora 9
2.2. Okres przejściowy CBAM 15
3. Współpraca z partnerami UE 26
3.1 Współpraca z państwami trzecimi 26
3.2 Wpływ CBAM na państwa trzecie 31
3.3. Ułatwianie wdrażania CBAM producentom z państw trzecich 45
3.4. Stosowanie CBAM w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) 45
4. Zwiększenie skuteczności i efektywności CBAM 45
4.1 Wprowadzenie 45
4.2. Towary niższego szczebla 46
4.3 Unikanie obowiązków związanych z CBAM: obchodzenie przepisów i inne praktyki mające na celu nieuzasadnione obniżenie zobowiązań w zakresie CBAM 48
4.4 Energia elektryczna 49
4.4.1 Import energii elektrycznej z krajów Bałkanów Zachodnich i Ukrainy 50
4.4.2 Import energii elektrycznej ze Zjednoczonego Królestwa 51
4.5 Ucieczka emisji 51
4.6 Domyślne opłaty emisyjne 52
4.7 Metoda obliczania pośrednich emisji wbudowanych 53
4.8 Dostosowanie przydziału bezpłatnych uprawnień 54
4.9 Usprawnienie procesów administracyjnych 55
5 Perspektywa: rozszerzenie i uzupełnienie CBAM: etap 2 55
5.1 Emisje pośrednie 55
5.2 Emisje w sektorze transportu 59
5.3 Rozszerzenie zakresu CBAM na inne sektory 61
5.3.1 Towary będące prekursorami 61
5.3.2 Dodatkowe towary 62
5.3.3 Towary niższego szczebla 66
6 Wnioski i dalsze kroki 68

Streszczenie

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu stosowania unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (CBAM) w okresie przejściowym od 1 października 2023 r. do końca 2025 r. Oceniono w nim wkład CBAM w przeciwdziałanie ucieczce emisji i wspieranie globalnego ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych oraz przeanalizowano zarządzanie tym mechanizmem, jego administrację i egzekwowanie oraz jego wymiar międzynarodowy. W sprawozdaniu określono również plan wdrażania i środki towarzyszące niezbędne do zapewnienia wydajnego i skutecznego systemu docelowego stosowania CBAM od 2026 r.

W okresie przejściowym w latach 2023–2025 CBAM wspierał monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie emisji wbudowanych związanych z towarami przywożonymi z całego świata.

Perspektywa okresu docelowego CBAM rozpoczynającego się 1 stycznia 2026 r. zaczęła zachęcać do zmniejszenia emisji wbudowanych przywożonych do UE. Ze względu na swoją strukturę, która obejmuje odliczenie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej od wyrównania finansowego CBAM, CBAM było również katalizatorem ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Sprzyjało to nasilającej się na całym świecie tendencji do wprowadzania ulepszonych systemów handlu uprawnieniami do emisji i podatków od emisji dwutlenku węgla. CBAM stworzył również wyjątkową okazją na całym świecie do szerszej debaty politycznej na temat działań w dziedzinie klimatu.

W tym okresie przejściowym Komisja aktywnie angażowała się w prace nad skoordynowanymi działaniami w zakresie środków dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla na odpowiednich forach wielostronnych, pracując nad utworzeniem „klubów węglowych” i koalicji podmiotów o podobnych poglądach. Komisja współpracowała również z partnerami handlowymi UE, organizacjami międzynarodowymi (w tym WTO) i była aktywna na forach międzynarodowych, aby przedstawić i wyjaśnić cele, strukturę i cechy wdrażania CBAM.

Obecnie w 95 jurysdykcjach wdrożono około 80 instrumentów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, a w 2025 r. ich zakres objął około 28 % emisji gazów cieplarnianych na świecie[1]. Aby uwzględnić opłatę emisyjną faktycznie uiszczaną w sektorach CBAM w ramach tych instrumentów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, Komisja zwróci się do zainteresowanych stron o informacje zwrotne na temat aktu wykonawczego określającego zasady odliczania opłaty emisyjnej w I kwartale 2026 r. przed jego przyjęciem.

Na całym świecie opracowuje się coraz więcej dobrowolnych systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Stanowi to wyraźny pozytywny sygnał zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego, jeśli chodzi o korzyści z ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych dla osiągnięcia celów klimatycznych. UE zwiększa również rygorystyczność swojej polityki klimatycznej. W lipcu 2025 r. Komisja zaproponowała zmianę Europejskiego

[1] Grupa Banku Światowego: „State and Trends of Carbon Pricing Dashboard” [Tablica wskaźników na temat stanu i tendencji w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych], dostęp 3.11.2025 r. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail.

prawa o klimacie, aby ustanowić unijny cel klimatyczny na 2040 r. polegający na redukcji do 2040 r. emisji gazów cieplarnianych netto w UE o 90 % w porównaniu z 1990 r., jak określono w wytycznych politycznych Komisji na lata 2024–2029. W listopadzie 2025 r. państwa członkowskie uzgodniły na forum Rady ds. Środowiska podejście ogólne do prawnie wiążącego głównego celu na 2040 r. na poziomie 90 %, z krajowym celem na poziomie 85 % i do 5 % międzynarodowych jednostek emisji dwutlenku węgla. W grudniu 2025 r. prezydencja Rady i przedstawiciele Parlamentu Europejskiego osiągnęli wstępne porozumienie w sprawie tych celów. Pomimo złożoności procesu wdrażania nowego instrumentu UE zdołała ustanowić funkcjonalne ramy zarządzania CBAM w niespotykanie krótkim czasie. Państwa członkowskie, Komisja i zainteresowane strony wykorzystały okres przejściowy do gromadzenia danych i doświadczeń, szybkiego wyciągania wniosków i wprowadzenia mechanizmu, który jest nie tylko operacyjny, ale również stale udoskonalany. Rozporządzenie w sprawie uproszczenia CBAM – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2083 z dnia 8 października 2025 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2023/956 – wzmocniło obecne zarządzanie i przyznało Komisji większą rolę w nadzorowaniu wdrażania CBAM za pośrednictwem scentralizowanego rejestru CBAM.

UE regularnie współpracuje z międzynarodowymi partnerami i zainteresowanymi stronami, którzy są zainteresowani funkcjonowaniem unijnego CBAM lub wyrazili obawy co do jego struktury lub praktycznych aspektów jego wdrażania. UE również aktywnie promuje i finansuje projekty dekarbonizacji w państwach trzecich. Opierając się na wnioskach wyciągniętych w okresie przejściowym CBAM, Komisja będzie nadal wspierać państwa w ich działaniach na rzecz dekarbonizacji, w tym we wdrażaniu CBAM, jak określono w globalnej wizji klimatycznej i energetycznej UE, a także we wniosku dotyczącym instrumentu „Globalny wymiar Europy". Wyniki modelowania przedstawione w niniejszym sprawozdaniu pokazują, że wpływ CBAM na kraje najsłabiej rozwinięte (LDC), kraje rozwijające się i kraje objęte polityką sąsiedztwa jest stosunkowo niewielki. W szczególności zmiana (w stosunku do scenariusza bez wprowadzenia CBAM) PKB krajów najsłabiej rozwiniętych w ujęciu łącznym jest modelowana na poziomie poniżej 0,01 % do 2035 r. Jednocześnie oczekuje się, że wprowadzenie CBAM przyczyni się do globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych.

CBAM będzie wprowadzany stopniowo przez okres 8 lat od 2026 r. do 2034 r., równolegle ze stopniowym wycofywaniem bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS. Da to również czas producentom towarów objętych CBAM w UE i poza jej granicami na dalszą dekarbonizację, a państwom trzecim na wdrożenie systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych.

W oparciu o wnioski wyciągnięte w okresie przejściowym oraz informacje zwrotne zebrane od zainteresowanych stron Komisja postanowiła również zastosować dwuetapowe podejście do wzmocnienia i rozszerzenia CBAM w nadchodzących latach.

Etap 1, realizowany w latach 2026–2027, obejmuje przedstawienie na koniec 2025 r. wniosków dotyczących rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości, wzmocnienie CBAM za pomocą postanowień przeciwdziałających obchodzeniu przepisów, zmianę przepisów dotyczących obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną oraz tymczasowy mechanizm wsparcia na rzecz dekarbonizacji sektorów, w których nadal istnieje wysokie ryzyko ucieczki emisji, a także obejmuje przyjęcie w 2026 r. aktu

wykonawczego w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich. Pakiet ten ma na celu zwiększenie skuteczności CBAM przez ograniczenie ryzyka ucieczki emisji na rynkach niższego szczebla, wzmocnienie egzekwowania mechanizmu, zniechęcanie to stosowania praktyk unikania obowiązków oraz zachęcanie do dekarbonizacji sieci elektroenergetycznych w państwach trzecich.

Etap 2 przewiduje sporządzenie sprawozdania (**w 2027 r.**) zawierającego ocenę sposobów dalszego rozszerzenia zakresu (i) na emisje pośrednie z kolejnych towarów objętych CBAM (żelaza i stali, aluminium i wodoru) oraz (ii) na inne sektory.

1. Wprowadzenie

Kontekst i cel niniejszego sprawozdania

W analizie zawartej w niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu wyników osiągniętych w okresie przejściowym, oceniono wkład CBAM w przeciwdziałanie ucieczce emisji i wspieranie globalnego ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych oraz przeanalizowano zarządzanie tym mechanizmem, jego administrację i egzekwowanie oraz jego wymiar międzynarodowy. W sprawozdaniu określono również plan wdrażania i środki towarzyszące niezbędne do zapewnienia wydajnego i skutecznego docelowego systemu stosowania CBAM od 2026 r.

Sprawozdanie stanowi zatem również odpowiedź na wymogi określone w art. 30 ust. 2 rozporządzenia w sprawie CBAM[2], służącą ocenie istotnych aspektów związanych z rozporządzeniem, takich jak:

- rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia na (i) pośrednie emisje wbudowane z kolejnych towarów objętych CBAM (zob. rozdział 5.1), (ii) emisje wbudowane związane z transportem towarów i usług transportowych objętych CBAM (zob. rozdział 5.2), (iii) dodatkowe towary (zob. rozdział 5.3.2) oraz (iv) inne materiały wsadowe (prekursory) dla towarów objętych CBAM (zob. rozdział 5.3.1);
- odpowiednie kryteria, które mają być stosowane w kontekście rozszerzonego zakresu;
- wymogi techniczne dotyczące obliczania emisji wbudowanych w odniesieniu do innych potencjalnych towarów objętych CBAM;
- międzynarodowe dyskusje na temat działań w dziedzinie klimatu (zob. rozdziały 2.1 i 3.1) oraz wpływu CBAM na kraje rozwijające się, w szczególności na kraje najsłabiej rozwinięte (zob. rozdział 3.2);
- zarządzanie CBAM (zob. rozdział 2);
- metodyka obliczania emisji pośrednich (zob. rozdział 4.6).

W okresie przejściowym importerzy byli zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań na temat emisji gazów cieplarnianych wbudowanych związanych z towarami objętymi CBAM wprowadzanymi do obrotu w UE, bez żadnych zobowiązań finansowych. Celem było wygenerowanie wiarygodnych danych, udoskonalenie metod, zbudowanie zdolności administracyjnych i przygotowanie docelowego systemu CBAM.

Na podstawie danych CBAM zgromadzonych w rejestrze przejściowym Komisja stwierdziła znaczny wzrost zgodności z zasadami sprawozdawczości CBAM. 95 % wszystkich importerów przywożących ponad 50 ton towarów objętych CBAM rocznie zgłosiło rzeczywiste emisje wbudowane w III kwartale 2025 r. zamiast wartości domyślnych.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2; *Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 52*, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj.

Stanowi to ogromny wzrost w porównaniu z III kwartałem 2023 r., kiedy weszły w życie przepisy przejściowe CBAM, a tylko 11 % importerów zgłosiło rzeczywiste emisje. Nawet w przypadku mniejszych ilości przywozu, które do tej pory były objęte wyłączeniem (zgodnie z przepisami zbiorczymi przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę Europejską), ponad 50 % importerów zgłosiło rzeczywiste emisje wbudowane.

Nadszedł czas, aby przejść do etapu drugiego w celu właściwej weryfikacji tych emisji.

CBAM przyczynił się do rozwoju tendencji w zakresie upowszechniania systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i monitorowania emisji na całym świecie. Od czasu rozpoczęcia stosowania CBAM 1 października 2023 r. liczba instrumentów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych działających na całym świecie wzrosła do 80 instrumentów, które wdrożono w 95 jurysdykcjach, a ich zakres objął około 28 % globalnych emisji gazów cieplarnianych w 2025 r.[3]. Pokazuje to również, że kraje poważniej traktują walkę ze zmianą klimatu.

Ponadto coraz więcej państw uznaje, że ucieczka emisji stanowi ryzyko dla wszystkich sektorów energochłonnych, a kilka jurysdykcji bada lub wdraża środki dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla. Są to zarówno gospodarki rozwinięte (takie jak Australia, Kanada, Tajwan i Zjednoczone Królestwo), jak i kraje o średnim dochodzie i kraje rozwijające się, takie jak Brazylia i Turcja.

Istnieje również kilka inicjatyw wielostronnych koncentrujących się na tej kwestii. Najnowszą z nich jest otwarta koalicja na rzecz klimatu, którą Brazylia zaproponowała podczas spotkania klubu w ramach COP30. Po niej nastąpiły inicjatywy takie jak klub klimatyczny w ramach G-7 i otwarte forum OECD ds. podejść do ograniczania emisji dwutlenku węgla (IFCMA).

Potencjał CBAM w zakresie zachęcania do redukcji emisji w odniesieniu do produktów wprowadzanych do obrotu w UE zostanie w pełni wykorzystany dopiero wtedy, gdy mechanizm ten zacznie docelowo obowiązywać od 2026 r. Niemniej jednak już teraz wiele wskazuje na to, że w okresie od wprowadzenia CBAM przedsiębiorstwa o czystszej produkcji utrzymały lub poprawiły swoją pozycję rynkową sprzed rozpoczęcia stosowania CBAM, podczas gdy producenci generujący więcej emisji znajdują się pod presją dostosowania się[4].

[3] Grupa Banku Światowego: „State and Trends of Carbon Pricing Dashboard" [Tablica wskaźników na temat stanu i tendencji w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych], dostęp 3.11.2025 r. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail.

[4] W niedawnym badaniu na temat indyjskiego przemysłu stalowego, w jednej z pierwszych analiz *ex post* wpływu CBAM i po zintegrowaniu danych dotyczących wywozu z Indii na poziomie przedsiębiorstw z wiarygodnymi szacunkami emisji i produkcji, z rozróżnieniem na przedsiębiorstwa wysoko- i niskoemisyjne, stwierdzono, że wyniki „sugerują, że przedsiębiorstwa o intensywności emisji zbliżonej do średniej UE lub niższej od niej utrzymały stabilne wielkości handlu, przy jednoczesnym wzroście cen o około 2–3 %, zgodnie ze zwiększoną względną konkurencyjnością w ramach CBAM. Przedsiębiorstwa o wysokiej intensywności emisji odnotowały jednak spadek cen netto o około 9 %. Łącznie wyniki te wskazują na wczesne zróżnicowanie wyników rynkowych w ramach CBAM, przy czym bardziej efektywni pod względem emisji eksporterzy mają silniejszą pozycję, aby utrzymać ceny, podczas gdy przedsiębiorstwa o wyższych emisjach zmagają się z wczesnymi oznakami presji handlowej". Źródło: „Early signs the EU Carbon Border Adjustment Mechanism is reshaping EU-India steel trade" [Wczesne oznaki, że unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 zmienia kształt handlu stalą między UE a Indiami], Gian Luca Vriz, Theodor Cojoianu, Carolyn Fischer, Luca Taschini.

Wyniki te pokazują, że CBAM przyczynia się do tworzenia zachęt do dekarbonizacji przemysłu i zwiększenia konkurencyjności dla czystszych operatorów.

Na podstawie wniosków wyciągniętych w okresie przejściowym w 2025 r. UE przyjęła ukierunkowany pakiet uproszczeń w celu usprawnienia zarządzania CBAM i zmniejszenia obciążeń administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu integralności środowiskowej. Do jego najważniejszych elementów należą:

- wynoszący 50 ton próg *de minimis*, który zwalnia około 90 % importerów, ale nadal obejmuje 99 % emisji wbudowanych;
- łagodniejsza zgodność w pierwszym roku (w tym dostosowane wymogi dotyczące posiadania certyfikatów);
- doprecyzowanie kwestii związanych z udzielaniem upoważnień i reprezentowaniem; oraz
- wzmocniona integracja danych celnych CBAM.

Oczekuje się, że łącznie środki te znacznie zmniejszą obciążenie administracyjne związane z CBAM i uproszczą jego stosowanie.

Od 2026 r. zobowiązania finansowe w ramach CBAM będą wprowadzane stopniowo – równolegle i proporcjonalnie do stopniowego wycofywania przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS. Zapewni to przewidywalną i zrównoważoną transformację dla operatorów i administracji. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie CBAM Komisja zamierza kontynuować działania **dwuetapowo**.

Etap 1, realizowany w latach 2026–2027, obejmuje przedstawienie na koniec 2025 r. wniosków dotyczących następujących aspektów: rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości, postanowień przeciwdziałających obchodzeniu przepisów i przepisów dotyczących obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną oraz tymczasowego mechanizmu wsparcia sektorów, w których istnieje ryzyko ucieczki emisji, a także obejmujący przyjęcie w 2026 r. aktu wykonawczego w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich.

Na **etapie 2, realizowanym w 2027 r.**, Komisja rozważy możliwość dalszego rozszerzenia na inne produkty rynku niższego szczebla i inne sektory objęte ETS, takie jak chemikalia i emisje pośrednie.

2. Aktualna sytuacja: CBAM na koniec okresu przejściowego

W niniejszej sekcji podkreślono, w jaki sposób wytyczne, dyskusje i działania informacyjne CBAM stworzyły dynamikę wzajemnego uczenia się, równolegle z globalnym upowszechnieniem ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i ulepszonym pomiarem emisji wbudowanych. Udokumentowano w niej również pogłębioną współpracę z państwami trzecimi, szerszą świadomość ryzyka ucieczki emisji oraz pojawienie się w kilku jurysdykcjach planów opracowania własnych środków dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla.

2.1. CBAM, ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych i fora

CBAM promuje i ułatwia monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie emisji wbudowanych związanych z towarami na całym świecie, a także zaczął zachęcać do zmniejszenia emisji wbudowanych przywożonych do UE za pośrednictwem wielu kanałów.

Po pierwsze, aby ułatwić przestrzeganie zasad sprawozdawczości, CBAM przechodzi z systemu rozliczania emisji opartego na instalacjach (stosowanego w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji – EU ETS) na metodykę na poziomie produktu.

W ramach EU ETS emisje są monitorowane i weryfikowane na poziomie instalacji – zazwyczaj zakładu lub zakładu produkcyjnego – ze szczególnym uwzględnieniem całkowitych emisji bezpośrednich generowanych w jej granicach. Podejście to jest odpowiednie dla operatorów krajowych podlegających prawu UE, ale nie można stosować go bezpośrednio do przywozu, w przypadku którego UE nie ma jurysdykcji w odniesieniu do wszystkich zakładów przemysłowych.

W związku z tym CBAM wymagał zastosowania innej metodyki, która umożliwiałaby przypisywanie emisji wbudowanych do konkretnych towarów (takich jak tona stali, aluminium lub cementu) wprowadzanych do obrotu w UE. Komisja opracowała ramy rozliczania emisji oparte na produktach, które odzwierciedlają międzynarodowe praktyki, takie jak określanie śladu węglowego produktów i metody oceny cyklu życia, ale dostosowują je w celu zapewnienia równoważności ze ścieżkami produkcyjnymi i zakresem emisji objętych EU ETS. Zamiast obliczać wpływ w całym cyklu życia (od wydobycia surowców do unieszkodliwienia), metoda CBAM koncentruje się na emisjach produktu pochodzących z zużycia energii i procesów przemysłowych aż do momentu opuszczenia zakładu produkcyjnego przez produkt.

Aby było to wykonalne, metodyka dotycząca CBAM (i) określa jasne granice systemowe dla każdego objętego nią produktu w oparciu o jego ścieżkę produkcyjną (np. produkcja stali z wykorzystaniem wielkiego pieca, klinkier do cementu), (ii) ustanawia domyślne współczynniki emisji, (iii) zezwala na wykorzystanie rzeczywistych zmierzonych danych w przypadku istnienia solidnego monitorowania (przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości stosowania wartości domyślnych) oraz (iv) wymaga weryfikacji przez stronę trzecią przy stopniowym dostosowywaniu do norm monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW) w ramach EU ETS w miarę upływu czasu. Podsumowując, ta metoda sprawozdawczości CBAM umożliwia obliczenie porównywalnego wskaźnika emisji dwutlenku węgla opartego na produkcie. Umożliwia to równe traktowanie unijnych i zagranicznych producentów towarów objętych CBAM, zapewnia identyfikowalność emisji wbudowanych i stanowi podstawę ostatecznej globalnej konwergencji zasad rozliczania emisji dwutlenku węgla.

Ponadto, aby wesprzeć odpowiednie zainteresowane strony w przestrzeganiu przepisów dotyczących CBAM, od 2023 r. Komisja prowadzi kampanie komunikacyjne i działania informacyjne (zob. poniżej).

Przyniosły one rezultaty w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących CBAM, co doprowadziło do poprawy sprawozdawczości w zakresie rzeczywistych emisji.

Na początku okresu przejściowego (IV kw. 2023 r. – II kw. 2024 r.) prawie wszyscy importerzy zgłaszali wartości domyślne. Jedynie około 8–11 % importerów zgłaszało rzeczywiste wartości emisji. Pozostałe 89–92 % zgłaszało „inne" – tj. wartości domyślne (lub „wartości rzeczywiste niedostępne")[5].

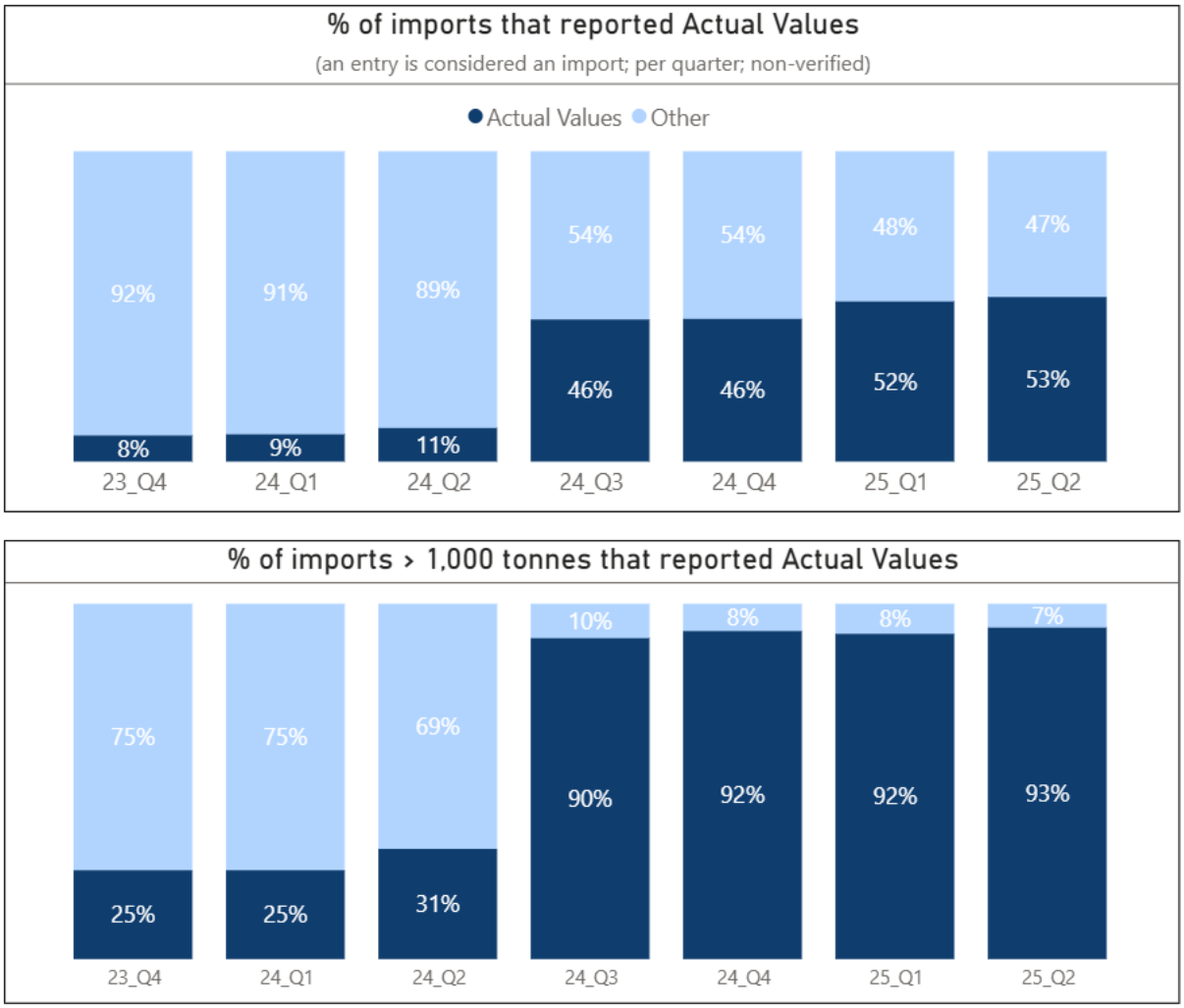
Następnie zaobserwowano zmianę w III kwartale 2024 r. Udział przywozu zgłoszonego przy użyciu wartości rzeczywistych wzrósł do 46 %. W IV kwartale 2024 r. utrzymał się on na poziomie 46 %, a następnie wzrósł do 52 % w I kwartale 2025 r. i do 53 % w II kwartale 2025 r. Innymi słowy, w okresie krótszym niż rok w systemie, w którym zgłaszano głównie wartości domyślne, ponad połowa wszystkich zgłaszanych wartości stanowiła rzeczywiste dane liczbowe na poziomie produktu.

Efekt też jest jeszcze wyraźniejszy w przypadku dużych przesyłek (>1 000 ton). Dotyczy to przedsiębiorstw handlowych i grup, które mogą łatwiej uzyskać dane od swoich dostawców. W ich przypadku poziom zgłaszanych wartości rzeczywistych był na początku niski i wynosił 25–31 % w okresie od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2024 r. Następnie, począwszy od III kwartału 2024 r., poziom ten wzrósł do 90–93 %. W związku z tym im większy przywóz, tym większa zgodność z wartościami rzeczywistymi, w pełnej zgodności z celami CBAM.

Innymi słowy, tony, które mają największe znaczenie dla emisji, są zgłaszane przy użyciu wartości rzeczywistych. Więcej szczegółowych informacji na temat zmiany w sprawozdawczości z rejestru przejściowego CBAM przedstawiono na wykresie 1:

[5] Stosowanie wartości domyślnych było dozwolone jedynie w pierwszych trzech kwartałach okresu przejściowego. Następnie należało zastosować wartości rzeczywiste. W przypadku gdy zgłaszający wykazali, że podjęli (nieskuteczne) starania w celu uzyskania wartości rzeczywistych swoich towarów, mogli wybrać opcję „wartości rzeczywiste niedostępne" – funkcję wprowadzoną do rejestru przejściowego CBAM, aby ułatwić ten konkretny proces.

Wykres 1: % przywozu, w odniesieniu do którego zgłoszono wartości rzeczywiste i inne (wartości domyślne) w okresie przejściowym CBAM, w podziale na kwartały



Ze wstępnej analizy wynika, że statystycznie może dojść do procentowego zmniejszenia wartości odstających o ponad połowę w okresie od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2025 r. Potencjalne przyczyny poprawy jakości danych z biegiem czasu są następujące:

1. producent spoza UE dostarcza dane dotyczące instalacji zmierzone zgodnie z przepisami wykonawczymi dotyczącymi CBAM (dostosowane do systemu monitorowania, raportowania i weryfikacji w ramach EU ETS: dane dotyczące działalności + współczynniki emisji/emisje procesowe);
2. producent może przydzielić emisje do produktu objętego CBAM (np. do konkretnego produktu ze stali, cementu, aluminium) przy użyciu metodyki na poziomie produktu objętego CBAM i granic systemowych;
3. dokumentacja (dane dotyczące produkcji, zużycie paliwa/energii, emisje procesowe, arkusze obliczeniowe) jest dostępna w taki sposób, aby importer mógł wprowadzić ją do rejestru CBAM.

CBAM zachęcił zatem do monitorowania emisji na całym świecie i ułatwił to monitorowanie, co jest pierwszym niezbędnym krokiem w kierunku opracowania środków mających na celu ograniczenie emisji.

CBAM jest katalizatorem rozwoju ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych ze względu na swoją strukturę i stosowanie odliczenia opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej od wyrównania finansowego CBAM. CBAM internalizuje ekologiczne efekty zewnętrzne produkcji towarów energochłonnych w momencie ich wprowadzania na jednolity rynek UE. Przedmiotowe zobowiązanie finansowe wchodzi w życie od 2026 r. W związku z tym importerzy muszą od tego czasu kupować certyfikaty CBAM równe emisjom wbudowanym związanym z towarami objętymi tymi certyfikatami. Zapewnia to równoważność z zakresem i opłatą emisyjną w ramach EU ETS, z odliczeniem wszelkich opłat emisyjnych faktycznie uiszczonych w państwie pochodzenia.

Ta koncepcja polityki nagradza producentów, którzy mogą mierzyć i ograniczać emisje na poziomie produktu. Stanowi ona wyraźną zachętę dla rządów do przyjmowania krajowych systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i zatrzymywania dochodów zamiast pobierania ich przez państwa członkowskie UE za pośrednictwem wspólnej centralnej platformy.

Od czasu wprowadzenia CBAM więcej jurysdykcji przestawiło się na ustalanie cen oraz monitorowanie, raportowanie i weryfikację. Zasięg CBAM zwiększył się na całym świecie, a producenci odeszli od zgłaszania wartości domyślnych na rzecz zgłaszania swoich rzeczywistych emisji. Wysyła to państwom trzecim sygnał cenowy niezbędny do wdrożenia środków dotyczących opłat emisyjnych.

Zapewniając równoważność kosztów emisji związanych z przywozem i produkcją w UE, CBAM przeciwdziała ucieczce emisji i zachęca do przywozu czystszych produktów. Towary o niższej emisji będą wymagały mniejszej liczby certyfikatów CBAM, co obniży koszty środowiskowe i zwiększy konkurencyjność wydajnych ścieżek produkcyjnych (takich jak piece łukowe wykorzystujące energię niskoemisyjną do produkcji stali, cementu niskoklinkierowego, nowoczesnego aluminium). Wraz ze stopniowym wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach ETS przewaga ta będzie się nasilać i osiągnie pełną funkcjonalność w 2032 r.

Niedawno przyjęte czyste partnerstwo handlowo-inwestycyjne z Republiką Południowej Afryki jest kolejnym dowodem tendencji napędzanej przez UE, która uzależnia handel i inwestycje od weryfikowalnych wyników w zakresie emisji dwutlenku węgla i przekierowuje kapitał na czystsze i bardziej konkurencyjne łańcuchy dostaw.

CBAM stworzył wyjątkową okazję na całym świecie do promowania większej harmonizacji polityki w zakresie działań w dziedzinie klimatu. W tym okresie przejściowym Komisja aktywnie angażuje się na odpowiednich forach wielostronnych i w ramach różnych koalicji podmiotów o podobnych poglądach na rzecz skoordynowanych działań w zakresie środków dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla, przeciwdziałania ucieczce emisji i interoperacyjności rozliczania emisji dwutlenku węgla.

Podczas Konferencji Stron (COP) Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) partnerzy handlowi UE z krajów rozwijających się wyrazili obawy i wątpliwości dotyczące CBAM, w tym jego ewentualnego wpływu na państwa trzecie oraz

faktu, że CBAM nie wyłącza produktów z krajów rozwijających się, ani w inny sposób nie wprowadza rozwiązań korzystniejszych dla tych produktów. Komisja omówiła te i inne kwestie związane z CBAM z delegaturami państw trzecich, stowarzyszeniami przedsiębiorców i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego podczas imprez towarzyszących, na szczeblu dwustronnym i w ramach innych negocjacji. Dyskusje te przyczyniły się do lepszego zrozumienia CBAM jako środka ochrony środowiska przeciwdziałającego ucieczce emisji. Uwydatniły one również otwartość Komisji na współpracę z państwami trzecimi i uwzględnianie konstruktywnych informacji zwrotnych przy opracowywaniu CBAM.

Na konferencji COP30 w 2025 r. UE powtórzyła, że z zadowoleniem przyjmuje stały dialog z globalnymi partnerami ukierunkowany na zacieśnienie współpracy w zakresie środków politycznych mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i mających wpływ na handel, w tym środków zapobiegających ucieczce emisji. Komisja wniesie wkład w uzgodniony przez strony COP proces mobilizacji „Global Mutirão" na rzecz nowego dialogu w organach pomocniczych UNFCCC z udziałem stron i innych zainteresowanych stron (w tym Międzynarodowego Centrum Handlu, Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju oraz Światowej Organizacji Handlu). Celem tego dialogu jest rozważenie możliwości, wyzwań i barier dla zacieśnienia współpracy międzynarodowej związanej z handlem. Dialog ten powinien dotyczyć m.in. środków wprowadzanych w celu przeciwdziałania zmianie klimatu, w tym środków takich jak CBAM, które dostosowują się do różnic w ustalaniu opłat za emisję gazów cieplarnianych na granicy, a także innych środków klimatycznych mających wpływ na handel, takich jak subsydia zakłócające handel oraz ograniczenia wywozu i przywozu technologii niskowęglowych i surowców o krytycznym znaczeniu dla gospodarek niskoemisyjnych.

Na COP30 UE poparła również kilka inicjatyw wielostronnych, w tym deklarację przywódców w sprawie otwartej koalicji na rzecz klimatu. W deklaracji tej uznano znaczenie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i mechanizmów rynkowych jako kluczowych narzędzi realizacji działań w dziedzinie klimatu na całym świecie.

UE aktywnie zaangażowała się w otwarte forum OECD ds. podejść do ograniczania emisji dwutlenku węgla (IFCMA), współpracując z 60 państwami uczestniczącymi w tym forum w celu wspierania bardziej spójnych podejść do globalnych działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. W szczególności Komisja Europejska dobrowolnie przyczyniła się do zwiększenia interoperacyjności danych dotyczących intensywności emisji dwutlenku węgla oraz systemów monitorowania, raportowania i weryfikacji, co doprowadziło do opublikowania 30 czerwca 2025 r. dwóch dokumentów IFCMA[6]. Interoperacyjność umożliwia wykorzystywanie danych

[6] OECD (2025), *Towards interoperable carbon intensity metrics: Assessing and comparing selected data sources* [W kierunku interoperacyjnych wskaźników intensywności emisji dwutlenku węgla: ocena i porównanie wybranych źródeł danych], dokumenty Otwartego forum ds. podejść do ograniczania emisji dwutlenku węgla, nr 8, OECD Publishing, Paryż, https://doi.org/10.1787/a9cdb1ba-en. OECD (2025), *Towards interoperable carbon intensity metrics: Assessing and comparing selected data sources* [W kierunku interoperacyjnych wskaźników intensywności emisji dwutlenku węgla: ocena i porównanie wybranych źródeł danych], dokumenty Otwartego forum ds. podejść do ograniczania emisji dwutlenku węgla, nr 9, OECD Publishing, Paryż, https://doi.org/10.1787/b185bcfa-en.

w wielu różnych przypadkach. Obniża to koszty sprawozdawczości przedsiębiorstw i ułatwia zgłaszanie rzeczywistych emisji w ramach CBAM.

Od 2023 r. Komisja wspiera również prace klubu klimatycznego[7] na rzecz wspierania współpracy międzynarodowej w zakresie dekarbonizacji przemysłu. We wrześniu 2025 r. klub klimatyczny wydał wspólne dobrowolne zasady dotyczące działań na rzecz przeciwdziałania ucieczce emisji[8].

W 2025 r. Komisja wniosła również aktywny wkład we wspólne oświadczenie klubu klimatycznego na COP30 oraz globalne zobowiązanie do rozwoju niemal bezemisyjnych i niskoemisyjnych rynków stali i cementu. Zarówno oświadczenie, jak i zobowiązanie złożono 6 listopada w ramach COP30[9].

UE ściśle współpracuje z innymi członkami WTO w zakresie wdrażania CBAM – zorganizowała kilka sesji, podczas których poinformowania o stanie wdrażania mechanizmu i uzyskała informacje zwrotne od członków WTO. CBAM był przedmiotem regularnych dyskusji na forum Komitetu ds. Handlu i Środowiska. UE poinformowała również członków WTO o ogłoszeniu zaproszeń do zgłaszania uwag i projektów aktów, które opublikowała w celu uzyskania informacji zwrotnych. UE skorzystała również z możliwości oferowanych przez inne fora wielostronne, aby przekazywać partnerom UE aktualne informacje na temat wdrażania CBAM.

Państwa trzecie przygotowują się obecnie również do wprowadzenia własnych CBAM lub rozważają ich wprowadzenie. Na przykład 1 stycznia 2027 r. Zjednoczone Królestwo wprowadziło brytyjski mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2. Brytyjski CBAM zostanie wprowadzony bezpośrednio (bez okresu przejściowego) i obejmie towary z pięciu sektorów objętych unijnym CBAM. Innymi słowy, obejmie on aluminium, cement, nawozy, wodór oraz żelazo i stal, ale nie obejmie energii elektrycznej.

Brytyjski CBAM będzie miał zastosowanie do emisji bezpośrednich i pośrednich we wszystkich sektorach i do wybranej liczby prekursorów. Jego zakres sektorowy zostanie poddany przeglądowi po 2027 r. w celu odzwierciedlenia ewentualnych zmian w zakresie ryzyka ucieczki emisji.

Inni partnerzy handlowi, w tym Australia, Brazylia, Kanada i Tajwan, ogłosili, że również rozważają podobne instrumenty.

UE jest świadoma obaw partnerów handlowych dotyczących możliwych skutków CBAM i w miarę możliwości stara się je rozwiać, aby mechanizm ten był jeszcze skuteczniejszy i łatwiejszy do wdrożenia dla zainteresowanych stron. Informacje zwrotne otrzymane od

[7] Klub klimatyczny jest wielostronnym forum dialogu, które oficjalnie uruchomiono w 2023 r. podczas COP28 jako globalną inicjatywę. Obecnie liczy 45 członków (z czego 16 to państwa członkowskie UE), zarówno z krajów rozwiniętych, jak i krajów wschodzących i rozwijających się.

[8] Klub klimatyczny (2025). *Explanatory Note: Climate Club voluntary principles for action to address carbon leakage and other spillovers* [Nota wyjaśniająca: dobrowolne zasady działania klubu klimatycznego dotyczące przeciwdziałania ucieczce emisji i innym skutkom ubocznym].

[9] Klub klimatyczny (2025). *COP30 Climate Club Members Statement* [Oświadczenie członków klubu klimatycznego COP30] i *Global Pledge to grow near-zero and low-emissions steel and cement markets* [Globalne zobowiązanie do rozwoju niemal bezemisyjnych i niskoemisyjnych rynków stali i cementu].

krajów partnerskich i ich przemysłu okazały się również cenne w kontekście działań na rzecz uproszczenia CBAM.

2.2. Okres przejściowy CBAM

Przegląd danych

Poniższy przegląd danych przedstawiono szczegółowo w załączniku IV.

W okresie od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2025 r. dane CBAM wykazały przywóz około 156 mln ton towarów objętych CBAM, z czego około 69 % stanowiły żelazo i stal, 15 % nawozy, 11 % cement i 5 % aluminium. Największymi eksporterami towarów objętych CBAM do UE w tym okresie były Ukraina i Turcja, które odpowiadały odpowiednio za około 14 % i 12 % całkowitej masy.

Szacowane emisje wbudowane skumulowane w 2024 r., które pochodzą z rejestru przejściowego CBAM, wskazują łącznie 167 mln ton ekwiwalentu CO_2: 102,5 mln ton ekwiwalentu CO_2 w przypadku żelaza i stali, 38,4 mln ton ekwiwalentu CO_2 w przypadku aluminium, 18 mln ton ekwiwalentu CO_2 w przypadku nawozów i 8 mln ton ekwiwalentu CO_2 w przypadku cementu.

Jak wynika ze sprawozdań składanych przez zgłaszających, wykorzystanie wartości rzeczywistych znacznie wzrosło z biegiem czasu: z zaledwie 8 % w IV kwartale 2023 r. do około 53 % do II kwartału 2025 r., co pokazuje, że coraz więcej importerów zdołało w znaczący sposób zaangażować się w swój łańcuch dostaw w celu uzyskania i zgłoszenia wymaganych danych.

Jeżeli chodzi o energię elektryczną jako towar objęty CBAM, dane z rejestru – zgłoszone przez zgłaszających – wskazują na łączną ilość 96 mln MWh zadeklarowaną w okresie od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2025 r. Głównymi eksporterami są Zjednoczone Królestwo (65 % całkowitego importu energii elektrycznej zadeklarowanego w rejestrze CBAM), Serbia (15 %) i Macedonia Północna (5,2 %).

Całkowite emisje wbudowane dla kodu CN 27 160 000 stanowiły 86 mln ton ekwiwalentu CO_2. Należy zauważyć, że głównym mechanizmem obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną jako towarem objętym CBAM jest stosowanie wartości domyślnych opartych na produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych. Podejście to odzwierciedla mechanizm ustalania cen energii elektrycznej w UE, ale ogranicza uznawanie zdekarbonizowanych źródeł energii elektrycznej, co może prowadzić do przeszacowania rzeczywistych emisji wbudowanych.

Wartości domyślne z okresu przejściowego opierają się na jednej globalnej średniej wartości domyślnej dla każdego kodu CN. W związku z tym Komisja zobowiązuje się do zapewnienia, aby dane z rejestru CBAM za okres docelowy zostały następnie uwzględnione przy określaniu wartości domyślnych dla CBAM (w przypadku gdy przegląd jest planowany na 2027 r., po zakończeniu pierwszego okresu sprawozdawczego, a odpowiednie dane można uwzględnić w tych zmienionych wartościach).

Administrowanie i zarządzanie CBAM

Zarządzanie CBAM opiera się na hybrydowych, wielopoziomowych ramach obejmujących Komisję i organy państw członkowskich (wyznaczone właściwe organy krajowe).

Komisja nadzoruje wdrażanie CBAM na szczeblu UE. Oprócz nadzoru centralnego Komisja ustanawia systemy niezbędne do stosowania CBAM i zarządza nimi. Może na również dokonać przeglądu deklaracji CBAM złożonych przez zgłaszających.

Komisja ustanowiła rejestr przejściowy CBAM i zarządza nim w okresie przejściowym (od 1 października 2023 r. do 31 grudnia 2025 r.). Rejestr ten służy jako centralna platforma umożliwiająca importerom składanie kwartalnych raportów na temat wielkości emisji, a operatorom spoza UE – wymianę danych dotyczących emisji.

Komisja przygotowuje również rejestr CBAM, który zastąpi rejestr przejściowy w okresie docelowym. W 2025 r. wdrożono moduł zarządzania upoważnieniami (AMM) w celu usprawnienia składania wniosków przez importerów jako upoważnionych zgłaszających CBAM, którymi właściwe organy krajowe zarządzają zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem rejestru CBAM. Rejestr CBAM połączono z unijnym systemem jednego okienka w dziedzinie ceł służącego do wymiany świadectw (EU CSW-CERTEX) na potrzeby zautomatyzowanych kontroli upoważnień CBAM przy przywozie przez organy celne UE.

Aby zmniejszyć obciążenie administracyjne, Komisja uruchomiła portal umożliwiający operatorom instalacji spoza UE przesyłanie danych dotyczących emisji do rejestru CBAM. Po załadowaniu dane te mogą być (ponownie) wykorzystywane przez różnych importerów i w odniesieniu do różnych przywozów.

Po przeprowadzeniu z państwami członkowskimi wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia Komisja ustanowi również wspólną centralną platformę (CCP) i interfejs między CCP a rejestrem CBAM oraz będzie nimi zarządzać. Sprzedaż i odkup certyfikatów CBAM będą odbywać się na wspólnej centralnej platformie od lutego 2027 r. Obie platformy będą obsługiwać zobowiązania sprawozdawcze i finansowe zgłaszających CBAM.

Prawo wtórne

Komisja została uprawniona do przyjęcia kilku aktów w celu określenia przepisów, które będą stosowane od początku okresu docelowego, oraz zapewnienia jednolitego stosowania CBAM w całej UE, w szczególności w celu określenia:

1. zasad obliczania i publikowania ceny certyfikatów CBAM,
2. metod obliczania emisji wbudowanych związanych z towarami oraz wartości domyślnych według kraju pochodzenia i kodu CN,
3. zasad weryfikacji emisji,
4. warunków, na jakich krajowe jednostki akredytujące będą przyznawać akredytację weryfikatorom do celów CBAM,
5. zakresu informacji oraz częstotliwości, terminów i środków komunikacji z organami celnymi,
6. sposobu obliczania dostosowania przydziału bezpłatnych uprawnień, które zmniejszyłoby liczbę certyfikatów CBAM, które mają zostać przekazane do umorzenia,

aby odzwierciedlić stopień, w jakim uprawnienia w ramach EU ETS są przydzielane bezpłatnie,

7. zasad dotyczących docelowego rejestru CBAM,
8. warunków i procedur dotyczących statusu „upoważnionego zgłaszającego CBAM".

Komitet CBAM spotyka się regularnie w celu omówienia kwestii politycznych i prawnych z przedstawicielami państw członkowskich i głosował za aktami, o których mowa powyżej, w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem okresu docelowego. Akty te zostaną opublikowane przed końcem 2025 r. i będą miały zastosowanie od 1 stycznia 2026 r.

Aby promować i rozliczać opłaty za emisję gazów cieplarnianych w państwach trzecich, w I kwartale 2026 r. Komisja przyjmie akt wykonawczy ustanawiający przepisy dotyczące odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich.

Właściwe organy krajowe państw członkowskich

Zgodnie z art. 11 rozporządzenia w sprawie CBAM każde państwo członkowskie wyznaczyło specjalny organ odpowiedzialny za wdrażanie CBAM na szczeblu krajowym. Właściwe organy krajowe odpowiadają za kontakty z importerami mającymi siedzibę w ich państwie członkowskim, w tym za rozpatrywanie wniosków i przyznawanie importerom statusu upoważnionego zgłaszającego CBAM. Właściwe organy krajowe egzekwują również wywiązywanie się z obowiązków związanych z CBAM, dokonując przeglądu deklaracji CBAM na podstawie wstępnej oceny przedstawionej przez Komisję oraz decydując, czy należy stosować kary w ramach określonych w rozporządzeniu w sprawie CBAM, czy nie. Komisja prowadzi aktualny tymczasowy wykaz właściwych organów krajowych na swoim portalu internetowym CBAM. Jeżeli wykaz zostanie uznany za stabilny, Komisja opublikuje go w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

22 państwa członkowskie wyznaczyły organ ds. ochrony środowiska (ich właściwy organ krajowy ds. EU ETS) również jako właściwy organ krajowy ds. CBAM, natomiast siedem państw członkowskich wyznaczyło swój organ celny. Dwa państwa członkowskie wyznaczyły oba jako właściwy organ krajowy, natomiast w jednym państwie członkowskim właściwym organem krajowy ds. ETS jest również organ celny. W jednym państwie członkowskim właściwym organem krajowym nie jest ani właściwy organ krajowy ds. ETS, ani organ celny.

Organy celne państw członkowskich współpracują z właściwymi organami krajowymi w celu włączenia CBAM do istniejących procedur celnych. Ponieważ skuteczne wdrożenie CBAM na szczeblu krajowym zależy od różnych organów, w niektórych państwach członkowskich mogą pojawić się wyzwania związane z koordynacją.

Wdrożenie nowego mechanizmu

Skuteczne wdrożenie CBAM wymaga ścisłej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi. Pomimo tych wysiłków nadal istnieją pewne wyzwania związane z przygotowaniem okresu docelowego CBAM. Poszczególne właściwe organy krajowe wykazują zróżnicowaną gotowość operacyjną – niektóre państwa członkowskie skutecznie rozpatrują wnioski, podczas gdy inne borykają się z opóźnieniami i wyzwaniami związanymi z egzekwowaniem przepisów. Ponadto kluczowe znaczenie będzie miało również zapewnienie spójnej interpretacji przepisów dotyczących CBAM przez organy państw członkowskich.

Operatorzy i importerzy dopiero powoli zaczęli korzystać z istniejących narzędzi w celu przygotowania się do okresu docelowego: tylko 78 operatorów instalacji z państw trzecich zarejestrowało się na specjalnym portalu dla operatorów w rejestrze CBAM, mimo że pod koniec grudnia 2024 r. wprowadzono system jednorazowego wysyłania danych. 5 902 importerów złożyło wniosek o przyznanie statusu upoważnionego zgłaszającego CBAM, co jest warunkiem wstępnym dalszego przywozu towarów objętych CBAM do UE od 1 stycznia 2026 r.

Obecne wyzwania w zakresie zarządzania wynikają również z faktu, że CBAM jest całkowicie nowym mechanizmem, w tym dla organów krajowych, importerów i producentów z państw trzecich. Wymaga on opracowania i wdrożenia nowych procesów administracyjnych, systemów informatycznych i ram zgodności, co naturalnie wiąże się z niepewnością operacyjną i krzywą uczenia się na początku, z którymi będą musieli zmierzyć się Komisja, właściwe organy krajowe, organy celne i przedsiębiorstwa.

W świetle poważnych wyzwań szybkie postępy poczynione od 2023 r. stanowią znaczące osiągnięcie dla UE, jej państw członkowskich i partnerów międzynarodowych.

Aby zacieśnić współpracę między właściwymi organami krajowymi państw członkowskich, Komisja i właściwe organy krajowe regularnie organizują nieformalne warsztaty w celu wymiany poglądów i najlepszych praktyk. Ściślejsza współpraca przyczynia się do pogłębienia krajowej wiedzy fachowej i poprawy zdolności administracyjnych. Zapewnia ona również właściwym organom krajowym ds. CBAM możliwość spójnego wdrażania CBAM w całej UE.

Koszty administracyjne

Ocena kosztów administracyjnych CBAM ponoszonych przez organy państw członkowskich jest szczególnie trudna, ponieważ CBAM jest całkowicie nowym instrumentem. W związku z tym państwa członkowskie i Komisja musiały od podstaw budować zdolności i nie mogły z wyprzedzeniem przewidzieć wszystkich możliwych potrzeb w zakresie wdrażania. Właściwe organy krajowe nie wdrożyły jeszcze wszystkich procedur administracyjnych niezbędnych do pełnego wdrożenia mechanizmu. Na przykład niektóre właściwe organy krajowe nadal rozwijają swoje zdolności administracyjne w zakresie obsługi takich zadań, jak rozpatrywanie wniosków o udzielenie upoważnienia i egzekwowanie zgodności.

Na początku 2025 r. Komisja rozpoczęła ogólnounijne badanie w celu zebrania jakościowych i ilościowych informacji zwrotnych od wszystkich państw członkowskich na temat ich kosztów administracyjnych związanych z wdrażaniem CBAM. Wyniki wykazały znaczne zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, na przykład pod względem stopnia przygotowania do etapu ostatecznego oraz istnienia prognoz budżetowych na okres docelowy.

Wartość przywozu i liczba importerów również znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich:

- Każde z dwóch państw członkowskich, które w 2024 r. przywiozły towar objęty CBAM o najwyższej wartości, odnotowało przywóz o wartości ponad 10 mld EUR, natomiast każde z dwóch państw członkowskich, które przywiozły towar objęty

CBAM o najniższej wartości, odnotowało przywóz towarów objętych CBAM o wartości jedynie niecałych 0,10 mld EUR.

- Liczba importerów CBAM jest również bardzo zróżnicowana: spośród 200 000 importerów w 2024 r. około 37 000 i 21 000 było zarejestrowanych w państwie członkowskim z, odpowiednio, największą i drugą największą liczbą importerów. Tylko odpowiednio 1 200 i 400 importerów było zarejestrowanych w dwóch państwach członkowskich z najmniejszą liczbą importerów.

Te duże różnice między państwami członkowskimi będą miały również zastosowanie w okresie docelowym CBAM, który rozpoczyna się w 2026 r., z wyłączeniem importerów do 50 ton rocznie: oczekuje się, że spośród 18 000 importerów, którzy mają zostać objęci zakresem CBAM od 2026 r., państwo członkowskie z największą liczbą zarejestrowanych importerów będzie miało 2 700 importerów (2 200 w przypadku państwa członkowskiego z drugą największą liczbą importerów), natomiast dwa państwa członkowskie z najmniejszą liczbą importerów będą miały po mniej niż 70 importerów.

Ponadto państwa członkowskie zdecydowały się na różne konfiguracje administracyjne w celu wdrożenia CBAM, w szczególności wyznaczając różne organy jako swój właściwy organ krajowy, takie jak organy ds. ochrony środowiska/EU ETS lub organy celne. Może to wiązać się z różnymi wyzwaniami i kosztami, na przykład przy koordynowaniu wdrażania CBAM z działaniami celnymi.

Ponadto wiele szczegółowych zasad i procedur, które są niezbędne, aby można było stosować CBAM od 2026 r., nadal finalizowano w IV kwartale 2025 r. w drodze prawa wtórnego (np. aktów wykonawczych i delegowanych), nawet jeżeli Komisja i państwa członkowskie wprowadziły już kluczowe elementy CBAM, takie jak rejestr, procesy udzielania upoważnienia i wymogi sprawozdawcze.

Koszty administracyjne ponoszone przez administracje państw członkowskich i Komisję stale się zmieniają w miarę wdrażania CBAM i dalej będą się zmieniać wraz z wejściem mechanizmu w okres docelowy w 2026 r. Wprowadzone zostaną m.in. poważne zmiany w ramach pakietu uproszczeń wraz z rozpoczęciem sprzedaży certyfikatów w 2027 r. oraz wejściem w życie zmian w CBAM, na przykład pierwszego rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości, które ma zostać zaproponowane przez Komisję.

Umowa dotycząca wspólnego udzielania zamówień i wspólna centralna platforma (CCP)

Komisja pracuje nad utworzeniem wspólnej centralnej platformy (CCP), która od 1 lutego 2027 r. będzie obsługiwać sprzedaż i odkup certyfikatów CBAM. 1 grudnia 2025 r. Komisja przyjęła decyzję zatwierdzającą podpisanie projektu umowy dotyczącej wspólnego udzielania zamówień, który uzgodniono z państwami członkowskimi 17 listopada 2025 r. Gdy umowa dotycząca wspólnego udzielania zamówień zostanie podpisana przez wszystkie państwa członkowskie i Komisję oraz wejdzie w życie, Komisja rozpocznie wspólne postępowanie

o udzielenie zamówienia w imieniu wszystkich stron w celu zamówienia usług związanych z CCP w 2026 r.

Wnioski wyciągnięte w okresie przejściowym

Jednym z kluczowych wniosków wyciągniętych w pierwszym roku okresu przejściowego były wyzwania administracyjne stojące przed przedsiębiorstwami, zwłaszcza małymi i średnimi przedsiębiorstwami, oraz organami publicznymi w związku z zapoznaniem się z nowym, złożonym instrumentem. Wniosek ten uwypuklił pilną i krytyczną potrzebę uproszczenia CBAM.

Na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami i organami publicznymi oraz danych operacyjnych z pierwszego okresu sprawozdawczego w analizie Komisji zwrócono uwagę na nieproporcjonalne koszty przestrzegania przepisów dla MŚP, opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie upoważnienia przez właściwe organy krajowe oraz ryzyko niespójnego egzekwowania złożonych przepisów w całej UE. Złożoność niektórych wymogów sprawozdawczych w połączeniu z różnym poziomem gotowości zarówno właściwych organów krajowych, jak i przedsiębiorstw, pokazała, że potrzebne są ukierunkowane zmiany w celu zapewnienia skuteczności CBAM.

Pakiet uproszczeń z 2025 r.

Mając to na uwadze, 26 lutego 2025 r. Komisja – zgodnie z Kompasem konkurencyjności dla UE – przyjęła wniosek ustawodawczy w celu uproszczenia i wzmocnienia CBAM przed rozpoczęciem okresu docelowego. 8 października 2025 r. – po szybkim osiągnięciu porozumienia przez Parlament i Radę w sprawie wniosku Komisji – przyjęto rozporządzenie.

To szybkie przyjęcie umożliwiło Komisji i państwom członkowskim uwzględnienie środków upraszczających przyjętych przez UE na początek okresu docelowego w dniu 1 stycznia 2026 r., w szczególności w odniesieniu do odpowiedniego prawodawstwa wtórnego na okres docelowy. To wspólne osiągnięcie świadczy o zdolności UE do szybkiego dostosowania się oraz o zaangażowaniu na rzecz uczynienia CBAM mechanizmem zarówno skutecznym, jak i przyjaznym dla biznesu.

Niniejsze rozporządzenie ma na celu zapewnienie efektywności administracyjnej, tak aby CBAM pozostał praktyczny i przyjazny dla przedsiębiorstw bez uszczerbku dla jego celów klimatycznych. Wprowadzenie progu *de minimis* odgrywa kluczową rolę w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych dla drobnych importerów. Dzięki ukierunkowaniu wymogów CBAM na większych importerów próg ten zwalnia około 90 % importerów – głównie MŚP – z obowiązków związanych z CBAM, a jednocześnie 99 % emisji wbudowanych pozostaje objętych CBAM, co pozwala w pełni zachować skuteczność środowiskową CBAM.

W odniesieniu do importerów objętych CBAM w rozporządzeniu przewidziano uproszczone wymogi sprawozdawcze, aby ułatwić zgłaszającym przestrzeganie przepisów, np. w przypadku towarów złożonych. Ponadto, aby zapewnić zainteresowanym stronom czas na przygotowanie się do zobowiązań sprawozdawczych i finansowych, sprzedaż certyfikatów CBAM na wspólnej centralnej platformie rozpocznie się dopiero 1 lutego 2027 r., a terminy składania sprawozdań rocznych przesunięto na później.

Kolejnym ważnym usprawnieniem jest to, że od 2027 r. Komisja może określać domyślne opłaty emisyjne dla państw, w których stosuje się instrument ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Zgłaszający będą mogli polegać na tych wartościach, aby ubiegać się o zmniejszenie swoich zobowiązań finansowych w ramach CBAM – będzie to rozwiązanie alternatywne dla przedstawienia poświadczonego dowodu faktycznego uiszczenia opłaty emisyjnej.

Wprowadzono dalsze uproszczenia dotyczące obliczania odpowiedzialności finansowej upoważnionych zgłaszających CBAM, aby zmniejszyć ich obciążenie. Uproszczenia te obejmują uproszczone przepisy dotyczące cyklu życia certyfikatów CBAM od 2027 r., takie jak uproszczony limit odkupu i zmniejszenie liczby obowiązkowych kwartalnych zakupów certyfikatów CBAM w roku przywozu (zmniejszenie liczby certyfikatów obejmujących 80 % emisji wbudowanych związanych z towarami przywożonymi od początku roku do 50 %).

Przyjęte uproszczenia są również ważnym warunkiem wstępnym potencjalnego rozszerzenia zakresu CBAM w przyszłości.

Ponadto rozporządzenie wzmacnia CBAM przez wprowadzenie wzmocnionego scentralizowanego monitorowania przez Komisję, w szczególności w odniesieniu do progu *de minimis*, co tym samym zwiększa skuteczność i spójność mechanizmu. Skonsolidowany nadzór na szczeblu UE w ramach rejestru CBAM zapewni jednolite gromadzenie, walidację i egzekwowanie danych we wszystkich państwach członkowskich, co przyczyni się do zmniejszenia rozbieżności we wdrażaniu na szczeblu krajowym.

Uproszczenia i mechanizmy elastyczności wykraczające poza pakiet uproszczeń z 2025 r.
Oprócz uproszczeń wprowadzonych w wyniku zmiany rozporządzenia w sprawie CBAM Komisja pracuje nad znacznymi uproszczeniami i mechanizmami elastyczności w ramach aktów wykonawczych i delegowanych. Dzięki nim wdrażanie CBAM stanie się łatwiejsze, m.in. dla operatorów i MŚP z państw trzecich.

Zgodnie z planowanym aktem wykonawczym określającym zasady odliczania opłaty emisyjnej uiszczanej w państwie trzecim oraz towarzyszącymi mu wytycznymi Komisja Europejska będzie pracować nad zasadą równoważności i doprecyzuje, w jaki sposób można uwzględniać roszczenia dotyczące jednostek emisji dwutlenku węgla zakupionych w ramach systemów zgodności, w tym jednostek emisji dwutlenku węgla na podstawie art. 6 porozumienia paryskiego.

Przepisy te określą również, w jaki sposób można odliczać podatki od emisji dwutlenku węgla nakładane na paliwa wykorzystywane do produkcji towarów objętych CBAM. Opierając się na wymianie informacji z krajami partnerskimi i analizie przeprowadzonej w okresie przejściowym, Komisja zapewni tym samym możliwość skutecznego odliczenia od obowiązku związanego z CBAM opłat emisyjnych faktycznie uiszczonych w ramach różnych systemów zgodności, z uwzględnieniem ich specyfiki, przy jednoczesnym zapewnieniu integralności środowiskowej CBAM.

Jeśli chodzi o akredytację i weryfikację, opracowano szereg mechanizmów elastyczności. Krajowe jednostki akredytujące będą mogły uwzględniać udokumentowane kompetencje wnioskodawców ubiegających się o akredytację CBAM przy stosowaniu odpowiednich norm

międzynarodowych. W związku z tym ocena akredytacji CBAM skoncentruje się na wiedzy i kompetencjach w zakresie stosowania zasad metodyki dotyczącej CBAM.

Ponadto coroczne działania nadzorcze prowadzone przez krajową jednostkę akredytującą w odniesieniu do weryfikatora CBAM mogą być prowadzone wirtualnie, to jest niekoniecznie na miejscu, jak ma to miejsce w przypadku EU ETS. Ponadto podczas weryfikacji warunki, na jakich weryfikator CBAM może przeprowadzić wirtualną wizytę w obiekcie lub odstąpić od obowiązku przeprowadzenia wizyty fizycznej, są bardziej elastyczne niż w ramach EU ETS, przy jednoczesnym zapewnieniu uczciwości weryfikacji.

W odniesieniu do metodyki obliczania emisji wbudowanych wprowadzono szereg uproszczeń. Po pierwsze zmieniona metodyka umożliwia operatorom, w niektórych przypadkach, różnicowanie obliczania emisji dla towarów w ramach danego kodu CN, w przypadku gdy istnieją znaczne różnice w intensywności emisji. Operatorzy będą na przykład mogli różnicować obliczanie emisji dla niektórych rodzajów cementu w zależności od zawartości klinkieru lub dla niektórych rodzajów nawozów w zależności od zawartości azotu.

Po drugie zmieniona metodyka wprowadza zasadę, zgodnie z którą w przypadku gdy do produkcji danego rodzaju towaru w ramach tej samej instalacji wykorzystuje się różne ścieżki produkcyjne, emisje wbudowane związane z tymi towarami oblicza się jako średnią emisji wytwarzanych w poszczególnych ścieżkach produkcyjnych. Środek ten zmniejszy ryzyko stosowania praktyk obchodzenia przepisów. Ponadto zmieniona metodyka obejmuje różne nowe elementy o charakterze wyjaśniającym, które zwiększą spójność ogólnych ram i ułatwią ich stosowanie przez operatorów.

Wniosek

Pomimo złożoności procesu wdrażania nowego instrumentu UE zdołała ustanowić funkcjonalne ramy zarządzania CBAM w niespotykanie krótkim czasie. Państwa członkowskie, Komisja i zainteresowane strony wykorzystały okres przejściowy do gromadzenia danych i doświadczeń, szybkiego wyciągania wniosków i wprowadzenia mechanizmu, który jest nie tylko operacyjny, ale również stale udoskonalany.

Pomyślne uruchomienie niezbędnych procesów administracyjnych i systemów informatycznych, opracowanie kompleksowych wytycznych i materiałów szkoleniowych oraz przyjęcie środków upraszczających w ciągu dwóch i pół roku odzwierciedla zdolność UE do innowacji, dostosowania się i dalszego odgrywania wiodącej roli w globalnej polityce klimatycznej, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony przed niepożądanymi skutkami, takimi jak ucieczka emisji.

Siłę obecnych ram zarządzania zwiększyło rozporządzenie w sprawie uproszczenia CBAM, które wzmocniło rolę nadzorczą Komisji we wdrażaniu CBAM za pośrednictwem scentralizowanego rejestru CBAM. Zdolność Komisji do przetwarzania danych i wymiany istotnych informacji z właściwymi organami krajowymi zapewnia, aby informacje zgłaszane przez zgłaszających i operatorów były jak najbardziej przydatne. Umożliwia ona również Komisji lepsze wykrywanie ryzyka i zapewnia właściwym organom krajowym lepsze narzędzia do podejmowania odpowiednich działań w razie potrzeby.

Kluczowe usprawnienia operacyjne dotyczące jakości danych w rejestrze przejściowym CBAM

Jeden z najczęściej wykrywanych błędów dotyczył wprowadzania danych liczbowych – wynikał on np. z tego, że zgłaszający z różnych państw członkowskich w różny sposób używali kropek i przecinków w separatorach dziesiętnych i separatorach tysięcy. Podobnie wcześniejsza możliwość wyboru kilogramów lub ton przez zgłaszających doprowadziła do błędów, które wykryto przez porównanie danych z rejestru przejściowego z danymi celnymi i handlowymi. Dzięki usunięciu zbędnych pól, standaryzacji formatów i wprowadzeniu etykiet ostrzegawczych ograniczono błędy spowodowane niespójnym stosowaniem części dziesiętnych i jednostek miary.

W pierwszych kwartałach sprawozdawczych zgłoszono większą liczbę kodów CN, niż jest to wymagane na podstawie rozporządzenia w sprawie CBAM. Wprowadzenie sztywnych reguł walidacyjnych doprowadziło do znacznego zmniejszenia liczby wpisów zawierających nieprawidłowe kody CN (zob. załącznik IV).

Kolejne trudności związane były z kodami państw używanymi w odniesieniu do instalacji poza UE, w przypadku których zastosowano różne skróty dla tego samego państwa (np. TR i TC dla Turcji, UK i GB dla Zjednoczonego Królestwa). Włączenie portalu dla operatorów do rejestru przejściowego CBAM umożliwiło operatorom instalacji w państwach trzecich jednorazowe wprowadzenie danych, a następnie udostępnienie ich importerom towarów objętych CBAM bezpośrednio za pośrednictwem rejestru przejściowego. Taka centralizacja informacji o operatorach i instalacjach w państwach trzecich zapewnia większą spójność kodów państw. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć poniżej i w załączniku IV.

Dane z rejestru przejściowego CBAM dla wskazanego okresu (sprawozdawczość do 31 sierpnia 2025 r.)

Na podstawie monitorowania kwartalnego, które miało miejsce od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2025 r., można stwierdzić, że ma miejsce stała poprawa w przypadku dwóch z kwestii, o których mowa powyżej: po początkowym etapie, na którym błędy występowały często, liczba błędów gwałtownie spadła w II kwartale 2024 r., a następnie ustabilizowała się na poziomach rezydualnych począwszy od II kwartału 2024 r., kiedy to błędy praktycznie zniknęły.

Tendencja spadkowa w zakresie nieprawidłowych kodów państw była bardziej umiarkowana, ponieważ poziom błędu był stosunkowo niski od początku (tj. od IV kwartału 2023 r.), przy czym w początkowych okresach nieprawidłowe kody państw występowały w jedynie około 0,5 % deklaracji, a z czasem odsetek ten dalej malał.

W wyniku działań naprawczych i stałej współpracy rejestr przejściowy stał się bardziej wiarygodnym, przyjaznym dla użytkownika i skutecznym narzędziem. Doświadczenia te pokazały wyraźną wartość dodaną okresu przejściowego CBAM w przygotowaniach do wprowadzenia docelowego systemu. Rejestr przejściowy był stale udoskonalany dzięki wprowadzaniu częstych i konkretnych nowych wersji, w których wykorzystywano wkład

importerów, przemysłu i właściwych organów krajowych w celu zapewnienia, aby rozwiązania były praktyczne i miały zastosowanie do codziennej działalności.

Portal dla operatorów

Wprowadzony 31 grudnia 2024 r. portal dla operatorów (O3CI) umożliwia operatorom instalacji z państw trzecich przesyłanie odpowiednich informacji na temat ich instalacji i danych dotyczących emisji w odniesieniu do towarów objętych CBAM, które produkują, bezpośrednio do rejestru CBAM (zarówno do rejestru przejściowego, jak i w przyszłości do rejestru docelowego).

Usprawnia to proces przesyłania i udostępniania przez operatorów instalacji spoza UE danych dotyczących instalacji i emisji zgłaszającym objętym obowiązkiem sprawozdawczym.

W okresie od grudnia 2024 r. do sierpnia 2025 r. rozpatrzono 573 wnioski o dostęp do portalu dla operatorów. Zwłaszcza na początku trzeba było odrzucić dużą liczbę wniosków. Aby wesprzeć wnioskodawców, Komisja zapewniła szeroki zakres zasobów, w tym zaktualizowane wytyczne biznesowe (marzec 2025 r.), zestawienie informacji (lipiec 2025 r.), podręczniki i filmy instruktażowe. Zasoby te okazały się kluczowe dla ograniczenia błędów i budowania zaufania. Po opublikowaniu jaśniejszych wytycznych znacznie spadła liczba błędów dotyczących kwalifikowalności i zmniejszył się problem składania powtórnych wniosków.

Rezultat dla okresu docelowego

Z doświadczeń związanych z portalem dla operatorów wynika, że okres przejściowy stworzył ważne i niezbędne możliwości usprawnienia systemu przed nastąpieniem okresu docelowego.

Oprócz wyszczególnionych udoskonaleń w procesie tym podkreślono znaczenie monitorowania opartego na danych. Analiza miesięcznych tendencji w zakresie odrzucania wniosków i ich przyczyn umożliwiła szybkie określenie obszarów, w których interwencje były najbardziej potrzebne – czy to przez doprecyzowanie zasad kwalifikowalności, uproszczenie procedur, czy też zaostrzenie wymogów dotyczących dokumentów. Dzięki temu proaktywnemu wykorzystaniu dowodów wytyczne nie były ogólne, lecz raczej ukierunkowane i skuteczne.

Kolejny wniosek dotyczył wartości stopniowego przystosowania się. Przypadki wczesnego odrzucenia wniosków ujawniły słabe punkty systemu, ale także stworzyły kulturę reagowania. Każda aktualizacja – czy to nowe wytyczne, zestawienie informacji, czy ulepszone kontrole walidacji – była bezpośrednią reakcją na rzeczywiste problemy, a wnioskodawcy zareagowali pozytywnie, dostosowując swoje zachowanie.

Ponadto proces ten potwierdził, że podejście oparte na współpracy i iteracji działa. Połączenie jasnych wytycznych, spójnych informacji zwrotnych i aktywnego zaangażowania użytkowników przyczyniło się do wzmocnienia rejestru, zmniejszenia liczby błędów i zbudowania zaufania. Zamiast koncentrować się na przypadkach odrzucenia wniosków, ukierunkowano system na ciągłe doskonalenie i skuteczne uczestnictwo. Podejście to zapewnia zrównoważony charakter procesu w miarę zwiększania się ilości w 2026 r. i w kolejnych latach.

Kampania informacyjna dotycząca CBAM

Aby wesprzeć odpowiednie zainteresowane strony w zapewnianiu zgodności z CBAM, Komisja uruchomiła w 2023 r. szereg kampanii informacyjnych i komunikacyjnych. Działania te obejmowały między innymi opracowanie wytycznych dla importerów z UE dotyczących pojęć, które należy stosować do celów sprawozdawczości CBAM, oraz wytycznych dla producentów z państw trzecich dotyczących pojęć, które należy wykorzystywać podczas monitorowania emisji generowanych przez instalacje produkcyjne, organizację ogólnych i sektorowych webinarów i modułów e-uczenia się mających na celu wspieranie importerów, organów krajowych i operatorów spoza UE w zrozumieniu i stosowaniu wymogów CBAM oraz opracowanie – w oparciu o pytania i informacje zwrotne otrzymane od zainteresowanych stron – zestawu regularnie aktualizowanych często zadawanych pytań, które mają zapewnić dalsze doprecyzowanie wszelkich nierozstrzygniętych kwestii.

W rozdziale 3.1 przedstawiono bardziej szczegółowy przegląd działań informacyjnych. Komisja dysponuje również specjalnym portalem internetowym, w którym można znaleźć wszystkie istotne informacje.

Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie CBAM w maju 2023 r. DG TAXUD prowadziła ukierunkowaną kampanię informacyjną dotyczącą CBAM, aby a) poinformować zainteresowane strony o CBAM, b) wyjaśnić sposób funkcjonowania CBAM, dostarczyć zainteresowanym stronom szczegółową wiedzę, w oparciu o którą można podjąć działania w celu zapewnienia zgodności z CBAM w okresie przejściowym i przygotować się do wdrożenia CBAM w okresie docelowym od 2026 r., oraz c) aktywizować zainteresowane strony i podmioty opiniotwórcze w celu dalszego rozpowszechniania informacji wśród odpowiednich zainteresowanych stron.

Głównymi odbiorcami docelowymi kampanii informacyjnej dotyczącej CBAM byli unijni importerzy towarów objętych CBAM i producenci towarów objętych CBAM w państwach trzecich. Szczególny nacisk położono na państwa członkowskie z wyższym odsetkiem importerów towarów objętych CBAM, główne państwa trzecie pochodzenia towarów objętych CBAM, a także na informowanie MŚP.

W ramach kampanii informacyjnej zidentyfikowano również i zaangażowano sieć podmiotów opiniotwórczych w celu dalszego rozpowszechniania informacji na temat CBAM. Obejmowały one odpowiednie stowarzyszenia branżowe, izby handlowe i delegatury Unii. W załączniku I przedstawiono podsumowanie głównych elementów i działań prowadzonych w ramach kampanii informacyjnej dotyczącej CBAM, a także dane dotyczące uczestnictwa pochodzące z publicznych webinarów poświęconych CBAM, które odbyły się w latach 2023 i 2024.

W oparciu o wyniki pierwszej kampanii DG TAXUD przygotowuje drugą kampanię informacyjną dotyczącą CBAM, która ma być realizowana od IV kwartału 2025 r. do IV kwartału 2026 r. Celem tej kampanii jest dalsze informowanie importerów, producentów spoza UE i akredytowanych weryfikatorów o obowiązkach i praktycznych aspektach wdrażania, ponieważ CBAM wchodzi w okres docelowy.

3. Współpraca z partnerami UE

3.1 Współpraca z państwami trzecimi

UE regularnie współpracuje z międzynarodowymi partnerami i zainteresowanymi stronami, którzy są zainteresowani funkcjonowaniem unijnego CBAM lub wyrazili obawy co do jego struktury lub konkretnych aspektów jego funkcjonowania.

Aby uzyskać odpowiedni wkład i nawiązać konstruktywny dialog z przemysłem UE, państwami członkowskimi i państwami niebędącymi członkami UE, powołano grupę ekspertów ds. CBAM, w skład której weszło kilka państw niebędących członkami UE w charakterze obserwatorów[10]. Wraz z przedstawicielami zainteresowanych stron obserwatorzy wnoszą kluczowy wkład w pełnioną przez grupę ekspertów rolę polegającą na wspieraniu Komisji w opracowywaniu i wdrażaniu CBAM.

Komisja prowadzi również ścisły dialog z organami państw spoza UE w ramach dialogów wysokiego szczebla, spotkań dwustronnych, specjalnych misji w krajach partnerskich oraz wymian w ramach różnych komitetów. Dialogi związane z CBAM prowadzono w ramach dialogu wysokiego szczebla UE–Chiny na temat środowiska i klimatu, Rady UE–Indie ds. Handlu i Technologii, zielonego sojuszu między UE a Japonią, zielonego partnerstwa między UE a Koreą Południową, dialogu wysokiego szczebla UE–Turcja na temat handlu, dialogu wysokiego szczebla UE–Turcja na temat klimatu oraz Wspólnego Komitetu ds. Unii Celnej UE–Turcja[11]. Komisja regularnie spotykała się również z przedstawicielstwami państw spoza UE w Brukseli w celu wymiany poglądów na temat wdrażania CBAM. W ścisłej współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) zorganizowano kilka misji w krajach partnerskich, aby szczegółowo omówić wdrażanie CBAM w krajach partnerskich (Chiny, Egipt, Indie, Japonia, Korea Południowa, Republika Południowej Afryki, Serbia, Turcja). Stan wdrażania CBAM jest również regularnie omawiany na forum różnych komitetów handlowych, takich jak komitety ds. handlu i zrównoważonego rozwoju ustanowione na mocy umów handlowych z partnerami handlowymi. Komisja regularnie uczestniczy również w wydarzeniach, konferencjach i warsztatach dotyczących CBAM, zapewniając operatorom z państw trzecich techniczną wiedzę fachową na temat funkcjonowania CBAM. W sumie tylko w 2025 r. Komisja przedstawiła CBAM na ponad 100 spotkaniach z przedstawicielami państw spoza UE, sektorami przemysłu i zainteresowanymi stronami.

Za pośrednictwem delegatur Unii Komisja informuje państwa trzecie i ich przedsiębiorstwa o rozpoczęciu konsultacji publicznych lub opublikowaniu zaproszeń do zgłaszania uwag umożliwiających zainteresowanym stronom, w tym w państwach trzecich, przekazywanie informacji zwrotnych na temat odpowiednich inicjatyw CBAM, takich jak środki wdrażania CBAM lub zmiany w rozporządzeniu w sprawie CBAM[12].

---

[10] Państwa trzecie i organizacje z państw trzecich będące obserwatorami w grupie ekspertów ds. CBAM:Australia, Egipt, Islandia, Japonia, Jordania, Kanada, Korea Południowa, Maroko, Mozambik, Nowa Zelandia, Norwegia, Singapur, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, Wspólnota Energetyczna, Zjednoczone Królestwo oraz EBOR i OECD.

[11] Pierwszy dialog wysokiego szczebla na temat klimatu odbył się w 2021 r. Pierwsze posiedzenie technicznej grupy roboczej ds. CBAM odbyło się 28 listopada 2025 r.

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl.

Dwustronne zaangażowanie na rzecz CBAM jest ściśle powiązane z pracami działającej przy Komisji Grupy Zadaniowej ds. Międzynarodowych Rynków Uprawnień do Emisji Dwutlenku Węgla i Dyplomacji w zakresie Ustalania Opłat Emisyjnych. Ta uruchomiona w lutym 2024 r. grupa zadaniowa współpracuje z ponad 40 krajami partnerskimi w celu zwiększenia skali rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla i ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych[13].

Jak podkreślono we wspólnym komunikacie w sprawie globalnej wizji klimatycznej i energetycznej UE[14], UE jest zdecydowana wspierać swoich partnerów w opracowywaniu ambitnych polityk klimatycznych i energetycznych, rozwijaniu mechanizmów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych oraz propagowaniu norm sprawiedliwej transformacji. CBAM zapewnia przejrzysty, oparty na zasadach sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do przywozu na rynek UE, aby zapobiegać ucieczce emisji oraz zachęcać do dekarbonizacji poza UE.

Komisja będzie nadal udzielać krajom wsparcia finansowego na realizowane przez nie działania na rzecz dekarbonizacji, aby zmaksymalizować wkład instrumentu „Globalny wymiar Europy" w zaspokajanie potrzeb krajów rozwijających się w zakresie dekarbonizacji i przystosowania się do zmiany klimatu, zgodnie z określonym w ramach tego instrumentu celem w zakresie wydatków zakładającym przeznaczenie 30 % wydatków na kwestie związane z klimatem i środowiskiem.

Przegląd działań informacyjnych i działań w zakresie pomocy technicznej

Współpraca Komisji z krajami partnerskimi ma na celu wzmocnienie polityki dekarbonizacji, w szczególności przez promowanie systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, handlu uprawnieniami do emisji, podatków od emisji dwutlenku węgla oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW). W stosownych przypadkach wymiany techniczne związane z CBAM są prowadzone w ścisłej koordynacji z działaniami informacyjnymi działającej przy Komisji Grupy Zadaniowej ds. Międzynarodowych Rynków Uprawnień do Emisji Dwutlenku Węgla i Dyplomacji w zakresie Ustalania Opłat Emisyjnych.

TAIEX (instrument pomocy technicznej i wymiany informacji) jest instrumentem UE do budowania zdolności instytucjonalnych, który zapewnia ukierunkowane i szybkie wsparcie dla administracji publicznych w krajach kandydujących do UE i innych krajach. Na przykład TAIEX aktywnie wspiera kraje objęte polityką sąsiedztwa w ich działaniach na rzecz dekarbonizacji, zapewniając pomoc techniczną w obszarach mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (CBAM), monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW) oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W załączniku II przedstawiono szczegółowy przegląd odpowiednich warsztatów i zorganizowanych wydarzeń.

[13] Komisja Europejska, „Stronger EU climate diplomacy: expanding carbon pricing worldwide" [Silniejsza dyplomacja klimatyczna UE: rozszerzenie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na całym świecie], https://link.europa.eu/VDJX7M.
[14] JOIN(2025) 25 final.

Od 2021 r. globalny instrument wsparcia UE dla ustalonych na poziomie krajowym wkładów zapewnia pomoc na żądanie w celu zwiększenia poziomu ambicji ustalonych na poziomie krajowym wkładów w ramach porozumienia paryskiego, zaprojektowania systemów monitorowania, raportowania i weryfikacji oraz opracowania mechanizmów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i polityki fiskalnej, które zachęcają do produkcji niskoemisyjnej. Przykłady obejmują: plany działania w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji w Mozambiku i Zambii; przegląd prawny dekretu w sprawie wietnamskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS), wspierającego rozwój krajowego ETS w sektorach objętych EU ETS; oraz wstępne studium wykonalności dotyczące podatku od emisji dwutlenku węgla w Surinamie.

Projekty dekarbonizacji w państwach niebędących członkami UE

W tabeli 1 poniżej przedstawiono przydziały środków w ramach planu gospodarczo-inwestycyjnego, które udostępniono państwom wschodniego sąsiedztwa w sektorze energetycznym od 2019 r., aby pomóc im w przeprowadzeniu inwestycji niezbędnych do przyspieszenia zielonej transformacji i dekarbonizacji.

Tabela 1: Wsparcie transformacji energetycznej i dekarbonizacji przemysłu za pośrednictwem strategii Global Gateway

Państwo	Łączne przyznane finansowanie unijne w *mln EUR*	Spodziewane uruchomione inwestycje w *mln EUR*
Bałkany Zachodnie (program regionalny)	103,12	541,25
Albania	165,70	383,36
Bośnia i Hercegowina	115,85	351,39
Kosowo	103,13	233,52
Czarnogóra	30	58
Macedonia Północna	103,48	277,79
Serbia	196,64	736,48
Ukraina	439,99	1 567,55
Mołdawia	300,02	836,62
Gruzja	25,85	161,10
Armenia	17,74	389,99
Azerbejdżan	10	22,8
Ogółem	1 612	5 568,85

Unijna strategia Global Gateway wspiera transformację energetyczną i ekologiczne uprzemysłowienie w krajach partnerskich, przy czym ponad jedna czwarta realizowanych w jej ramach sztandarowych projektów dotyczy energii.

Inwestycje w ramach strategii Global Gateway nadają priorytet energii ze źródeł odnawialnych, rozbudowie sieci, dostępowi do czystej energii i reformom regulacyjnym. Dzięki ograniczeniu emisji energii elektrycznej strategia Global Gateway zwiększa konkurencyjność przemysłu i ogranicza ekspozycję na CBAM. Wśród przykładowych rezultatów w ramach strategii Global Gateway w poszczególnych regionach można wskazać takie działania, jak:

Afryka

Afrykańsko-europejska inicjatywa „Zielona energia" (AEGEI) ma pomóc w uruchomieniu co najmniej 50 GW odnawialnej energii elektrycznej w Afryce do 2030 r., co zapewni dostęp do energii elektrycznej dla co najmniej 100 mln ludzi do tego roku.

Azja i Pacyfik

Inicjatywa Drużyny Europy dotycząca zielonej transformacji energetycznej w Bangladeszu służy wspieraniu transformacji ekologicznej w Bangladeszu dzięki inwestycjom w produkcję energii ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczną.

Ameryka Łacińska i Karaiby

Wsparcie dla sektora energii wiatrowej w Trynidadzie i Tobago: UE zapewnia pomoc techniczną, aby wesprzeć rozwój sektora energii wiatrowej w Trynidadzie i Tobago, co ma zmniejszyć zależność tego kraju od paliw kopalnych.

Euroclima, sztandarowy program UE w ramach strategii Global Gateway, buduje partnerstwa w zakresie zarządzania, polityki i inwestycji w dziedzinie klimatu między Unią Europejską (UE) a regionami Ameryki Łacińskiej i Karaibów (LAC). Program ten, realizowany przez agencje UE i państw członkowskich we współpracy z partnerami wielostronnymi, służy budowaniu zdolności w zakresie art. 6 porozumienia paryskiego, rozwoju rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji.

Spośród inicjatyw w ramach finansowanego przez UE programu Euroclima, które są realizowane w drodze współpracy delegowanej, można wymienić m.in.:

2023–2025: Komisja Gospodarcza ONZ ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ECLAC): promowanie społecznych opłat emisyjnych i włączenie kryteriów klimatycznych do inwestycji publicznych;

- 2024–2025: Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP): ustanowienie regionalnego obserwatorium rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów;
- 2024–2025: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): wspieranie brazylijskich przepisów dotyczących ETS przez badania dotyczące wykazów emisji, przepisów dotyczących monitorowania, raportowania i weryfikacji oraz strategii dekarbonizacji;
- 2024–2025: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Expertise France i GIZ: wzmocnienie inicjatyw i mechanizmów Belize w zakresie zmiany klimatu i rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla;

- 2024: UNEP: budowanie zdolności w zakresie wdrażania art. 6 w całej Ameryce Środkowej.

Inwestycje w zielony wodór

Dekarbonizacja sektorów związanych z CBAM wymaga wodoru odnawialnego.

W strategii Global Gateway priorytetowo traktuje się inwestycje w łańcuchy wartości wodoru w krajach partnerskich w celu promowania ekologicznego wzrostu gospodarczego i ograniczenia emisji. Inicjatywy te obejmują:

- zielony wodór w Namibii: w 2022 r. Namibia była pierwszym krajem w Afryce, który ustanowił partnerstwo strategiczne z UE w zakresie zrównoważonych łańcuchów wartości dla surowców oraz wodoru odnawialnego;
- inicjatywa Drużyny Europy na rzecz rozwoju ekologicznego wodoru w Mauretanii: wspieranie infrastruktury, tworzenia miejsc pracy, szkoleń oraz ram prawnych/fiskalnych na rzecz rozwoju wodoru;
- rozbudowa portu Lumut w Malezji: projekt morskiego miasta przemysłowego zakładający przekształcenie portu w Lumut w ekologiczny kompleks przemysłowy specjalizujący się w wodorze i energii odnawialnej.

Jako przykład partnerstwa europejskiego z danym krajem na rzecz rozwoju niskoemisyjnej, odpornej na zmianę klimatu i zrównoważonej infrastruktury Drużyna Europy inwestuje w transformację ekologiczną w Mozambiku w ramach wieloletniego programu indykatywnego (MIP) Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy" (ISWMR – „Globalny wymiar Europy") w celu obniżenia emisyjności koszyka energetycznego, zwiększenia dostępu do energii ze źródeł odnawialnych w sieci i poza nią oraz poprawy efektywności energetycznej sieci elektroenergetycznej.

Zwiększone wsparcie na rzecz dekarbonizacji gospodarek krajów rozwijających się

Strategia Global Gateway, jako narzędzie wspierające czystą i odporną transformację w gospodarkach wschodzących i rozwijających się, jeszcze bardziej zwiększy dekarbonizację gospodarek krajów rozwijających się. Takie wsparcie przyniesie potrójną korzyść: pomoże w walce ze zmianą klimatu na całym świecie; zapewni wsparcie rozwoju w krajach partnerskich; oraz zademonstruje w konkretny sposób solidarność UE. Wspierając działania na rzecz dekarbonizacji, przyczyni się ona również do zmniejszenia wielkości emisji związanych z produkcją towarów wywożonych z tych państw, a tym samym zwiększy konkurencyjność przemysłu i złagodzi ekspozycję na CBAM.

3.2 Wpływ CBAM na państwa trzecie

Zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie CBAM Komisja oceniła wpływ CBAM na kraje rozwijające się, a w szczególności na kraje najsłabiej rozwinięte[15]. W rozdziale tym omówiono również wpływ CBAM na kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa[16].

Stopień, w jakim CBAM wpływa na państwa trzecie, zależy od dwóch głównych czynników. Po pierwsze całkowita ilość towarów objętych CBAM wywożonych do UE w stosunku do ogólnej działalności gospodarczej – tj. ekspozycji z tytułu transakcji – państwa niebędącego członkiem UE jest ogólnym wskaźnikiem potencjalnej ekspozycji tego państwa na wprowadzanie opłat emisyjnych w ramach CBAM. Po drugie intensywność emisji koszyka eksportowego państwa trzeciego jest ważna, ponieważ wyższa intensywność emisji oznacza wyższą opłatę emisyjną uiszczaną przez importerów z UE. Oczekuje się, że państwa i sektory o stosunkowo niskiej intensywności emisji odczują wzrost popytu, natomiast w przypadku produktów o stosunkowo wysokiej intensywności emisji nastąpi spadek popytu. Zgodnie z przewidywaniami zachęty do stosowania czystszych technologii produkcji i zmniejszenie popytu na towary wysokoemisyjne CBAM przyczyni się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w państwach trzecich w odniesieniu do wywozu do UE.

Pod względem ekspozycji z tytułu transakcji Mozambik wyróżnia się wśród krajów najsłabiej rozwiniętych. Całkowity wywóz towarów objętych CBAM do UE wyniósł 1,2 mld EUR w 2024 r., z czego większość stanowiło aluminium. Wartość ta odpowiada około 5,5 % PKB Mozambiku. Jak pokazano w tabeli 2, inne kraje najsłabiej rozwinięte mają bardzo ograniczoną ekspozycję, przy czym drugi i trzeci co do wielkości eksporter (Kambodża i Zambia) wywożą jedynie niewielkie ilości towarów objętych CBAM.

Kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa zasadniczo eksportują do UE więcej towarów objętych CBAM. Największymi eksporterami do UE w mld EUR są Ukraina, Egipt i Maroko. Kraje położone blisko UE należą do państw trzecich, których kwestia ta dotyczy w największym stopniu. Są to zazwyczaj małe gospodarki, więc bezwzględna wielkość wywozu z tych krajów jest naturalnie niewielka, ale dla nich wywóz ten może stanowić istotny udział. Na przykład wywóz towarów objętych CBAM z Macedonii Północnej do UE wyniósł w 2024 r. około 4,1 % PKB[17].

[15] Kraje najsłabiej rozwinięte to kraje uznane (na koniec 2024 r.) za kraje o niskich poziomach dochodów i zmagające się z poważnymi strukturalnymi przeszkodami dla zrównoważonego rozwoju. Kategorię krajów najsłabiej rozwiniętych ustanowiło Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1971 r. Więcej informacji i wykaz krajów najsłabiej rozwiniętych można znaleźć na stronie https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs.

[16] https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries_en.

[17] Należy zauważyć, że Macedonia Północna nie występuje w bazie danych GTAP i w związku z tym nie można było przeprowadzić w jej przypadku głębszej analizy. Macedonia Północna eksportuje do UE głównie żelazo i stal, które charakteryzują się stosunkowo niską intensywnością emisji. Biorąc pod uwagę tę niską intensywność, prawdopodobnie nie występuje znaczący negatywny wpływ na ten sektor.

Tabela 2: Ekspozycja z tytułu transakcji największych eksporterów spośród krajów najsłabiej rozwiniętych i krajów objętych polityką sąsiedztwa

	Wywóz towarów objętych CBAM do UE w mld EUR (2024)	**Wywóz towarów objętych CBAM do UE jako % PKB (2024)**
Kraje najsłabiej rozwinięte (trzech największych eksporterów)		
Mozambik	1,2	5,5
Kambodża	0,014	0,03
Zambia	0,015	0,02
Kraje objęte polityką sąsiedztwa (trzech największych eksporterów)		
Ukraina	3,3	1,8
Egipt	1,6	0,4
Maroko	1,0	0,7

Źródło: COMEXT (2024 r.) w odniesieniu do danych dotyczących handlu i dane Banku Światowego (2024 r.) w odniesieniu do PKB.

Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji przeanalizowało wpływ wprowadzenia CBAM przy użyciu obliczeniowego modelu równowagi ogólnej (CGE) JRC-GEM-E3 oraz bazy danych GTAP 11 dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym. Wprowadzenie CBAM porównano ze scenariuszem odniesienia bez CBAM, ale z założeniem kontynuacji innych polityk klimatycznych UE[18]. W scenariuszu odniesienia nie uwzględniono stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień w EU ETS, ale założono je w scenariuszu zakładającym wprowadzenie CBAM. Wprowadzenie CBAM było modelowane wraz ze stopniowym wycofywaniem bezpłatnych uprawnień, ponieważ CBAM zastępuje bezpłatne uprawnienia jako główny instrument polityki UE mający na celu ograniczenie ryzyka ucieczki emisji. W modelu uwzględniono wpływ CBAM na 50 krajów i regionów, ze szczególnym uwzględnieniem krajów najsłabiej rozwiniętych, wybranych innych gospodarek rozwijających się i wschodzących oraz wybranych krajów partnerskich objętych europejską polityką sąsiedztwa[19]. Pełny wykaz uwzględnionych krajów oraz dodatkowe szczegółowe informacje dotyczące podejścia modelowego znajdują się w załączniku III. CBAM jest wprowadzany stopniowo, a w niniejszej analizie skoncentrowano się na 2035 r., kiedy mechanizm ten zostanie w pełni wdrożony. Oczekuje się, że we wszystkich poprzednich latach skutki będą konsekwentnie mniejsze.

Ogólnie rzecz biorąc, wyniki modelu pokazują, że oczekiwany wpływ CBAM na PKB krajów najsłabiej rozwiniętych w ujęciu łącznym jest znikomy i wynosi mniej niż 0,01 % do 2035 r. CBAM opracowano z naciskiem na sektory energochłonne i wysokoemisyjne, a zatem mechanizm ten ma wpływ przede wszystkim na gospodarki bardziej uprzemysłowione

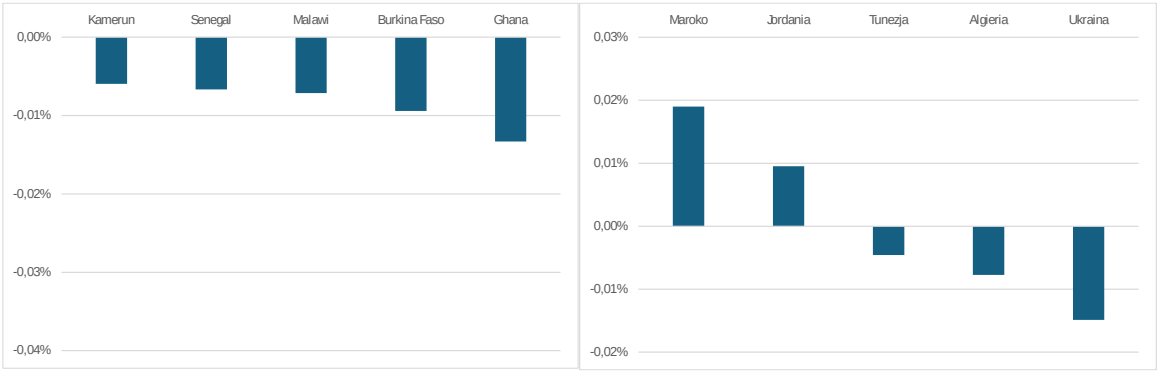
[18] Scenariusz odniesienia zakłada wdrożenie unijnego pakietu „Gotowi na 55” z pominięciem CBAM. Zakłada się, że reszta świata przyjmie scenariusz odniesienia określony w *globalnej prognozie w dziedzinie energii i klimatu na 2024 r.*

[19] Kraje te wybrano na podstawie danych dostępnych w bazie danych GTAP i są to: Algieria, Egipt, Jordania, Maroko, Tunezja i Ukraina. Armenia, Azerbejdżan i Gruzja są ujęte jako część zagregowanego regionu wyznaczonego jako Kaukaz.

i rozwinięte. Ponadto większość krajów najsłabiej rozwiniętych wywozi do UE jedynie bardzo ograniczoną ilość towarów objętych CBAM. Wpływ na PKB innych krajów rozwijających się i objętych polityką sąsiedztwa w ujęciu łącznym jest podobnie niewielki.

Wpływ makroekonomiczny CBAM na poszczególne państwa jest również znikomy, jak pokazano na wykresie 2 poniżej. Pięć najbardziej dotkniętych krajów najsłabiej rozwiniętych i inne kraje rozwijające się odnotują bardzo ograniczoną zmianę PKB (około – 0,01 %) w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Wśród krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa modelowanie pokazuje jedynie niewielki spadek PKB w porównaniu ze scenariuszem odniesienia (0,01 %) w przypadku Ukrainy, Algierii i Tunezji, natomiast w przypadku Maroka i Jordanii nastąpi niewielki wzrost (odpowiednio 0,02 % i 0,01 %).

Wykres 2: Wpływ CBAM na PKB (% zmiany w porównaniu ze scenariuszem odniesienia, rok 2035) pięciu najbardziej dotkniętych krajów rozwijających się* (po lewej) i krajów objętych polityką sąsiedztwa (po prawej)



*Źródło: model JRC-GEM-E3. * Kraje te obejmują kraje najsłabiej rozwinięte i inne kraje rozwijające się. Kwestię Mozambiku omówiono oddzielnie poniżej.*

Mozambik jest wyjątkowy wśród ocenianych państw, ponieważ produkuje i wywozi głównie jeden rodzaj towaru objętego CBAM – aluminium nieobrobione plastycznie[20] – pochodzący od jednego przedsiębiorstwa. Jest to produkt o stosunkowo niskiej wartości dodanej w porównaniu z bardziej przetworzonymi produktami z aluminium oraz, w przypadku Mozambiku, o stosunkowo umiarkowanych emisjach wbudowanych. W badaniach zewnętrznych wykazano, że produkcja aluminium w Mozambiku jest stosunkowo czysta, i uznano, że wpływ wprowadzenia opłat emisyjnych na Mozambik byłby prawdopodobnie ograniczony[21].

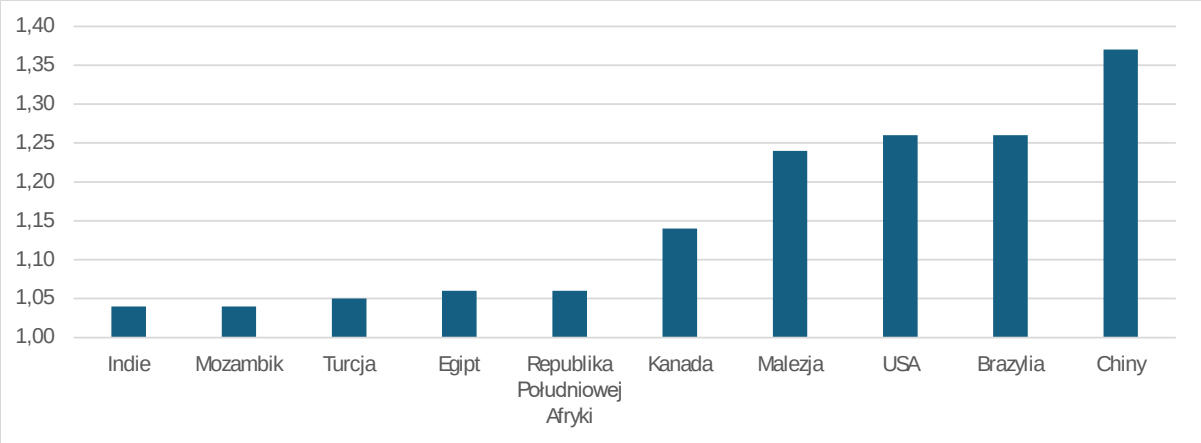
Ze względu na te cechy przyjęto bardziej szczegółowe podejście do modelowania potencjalnego wpływu na sektor aluminium Mozambiku. Po pierwsze obliczono fizyczną intensywność emisji (kg ekwiwalentu CO_2/tonę produkcji) w odniesieniu do głównych państw produkujących aluminium, co umożliwiło porównanie emisji w zależności od produktu. Na wykresie 3 pokazano, że Mozambik jest jednym z najczystszych producentów spoza UE, a intensywność emisji wynosi zaledwie 1,04 średniej UE. Po drugie te poziomy intensywności

[20] Dotyczy głównie grupy produktów CN 76011090.

[21] Zob. ramka 3 sprawozdania pt. *Building a Climate Coalition: Aligning Carbon Pricing, Trade, and Development* [Budowanie koalicji na rzecz klimatu: dostosowanie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, handlu i rozwoju] w odniesieniu do Mozambiku.

emisji wykorzystano do symulacji wpływu wprowadzenia CBAM. Należy zauważyć, że standardowe modelowanie stosowane w pozostałej części niniejszej sekcji opiera się na emisjach wyrażonych w stosunku do całkowitej wartości sektora (kg ekwiwalentu CO_2/USD). W podejściu tym przecenia się jednak wpływ na kraje – ze szczególnym ukierunkowaniem na produkty o stosunkowo niskiej wartości dodanej – takie jak Mozambik. Dodatkowe informacje podano w załączniku III.

Wykres 3: Ważona obrotami handlowymi fizyczna intensywność emisji (kg ekwiwalentu CO_2/t) głównych producentów aluminium w stosunku do średniej intensywności emisji w UE („niższa jest lepsza")



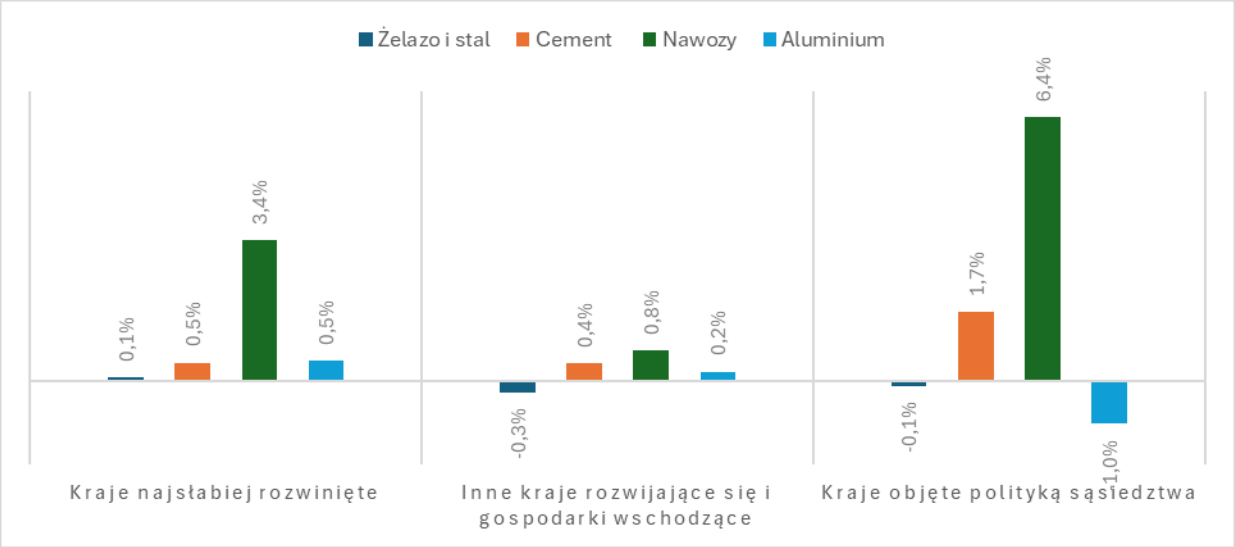
Źródło: obliczenia Komisji na podstawie danych COMEXT za 2023 r. oraz Vidovic i in. (2023)[22]

Na podstawie tego podejścia wyniki na 2035 r. wskazują na bardzo ograniczony oczekiwany spadek produkcji w sektorze aluminium Mozambiku, wynoszący -0,4 % w stosunku do scenariusza odniesienia. Ponadto wpływ makroekonomiczny jest znikomy, a zmiana PKB Mozambiku do 2035 r. wyniesie -0,01 % w stosunku do scenariusza odniesienia.

Jeżeli chodzi o wpływ sektorowy na główne grupy krajów, na wykres 4 przedstawiono (procentową) zmianę produkcji w podziale na sektory w przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych, innych krajów rozwijających się i gospodarek wschodzących (zob. załącznik III w odniesieniu do krajów należących do tej kategorii) oraz w ujęciu łącznym w przypadku krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa.

[22] Vidovic, D., Marmier, A., Zore, L. i Moya, J., *Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilisers, aluminium and cement industries in the EU and its main trading partners* [Intensywność emisji gazów cieplarnianych w sektorach stali, nawozów, aluminium i cementu w UE i jej głównych partnerów handlowych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2023, doi:10.2760/359533, JRC134682.

Wykres 4: *Wpływ sektorowy (% zmiany produkcji w porównaniu ze scenariuszem odniesienia, 2035) w podziale na grupy krajów: kraje najsłabiej rozwinięte, inne kraje rozwijające się i kraje objęte polityką sąsiedztwa*



Źródło: model JRC-GEM-E3. Modelowanie w przypadku Mozambiku (ujętym w grupie krajów najsłabiej rozwiniętych) opiera się na fizycznej intensywności emisji.

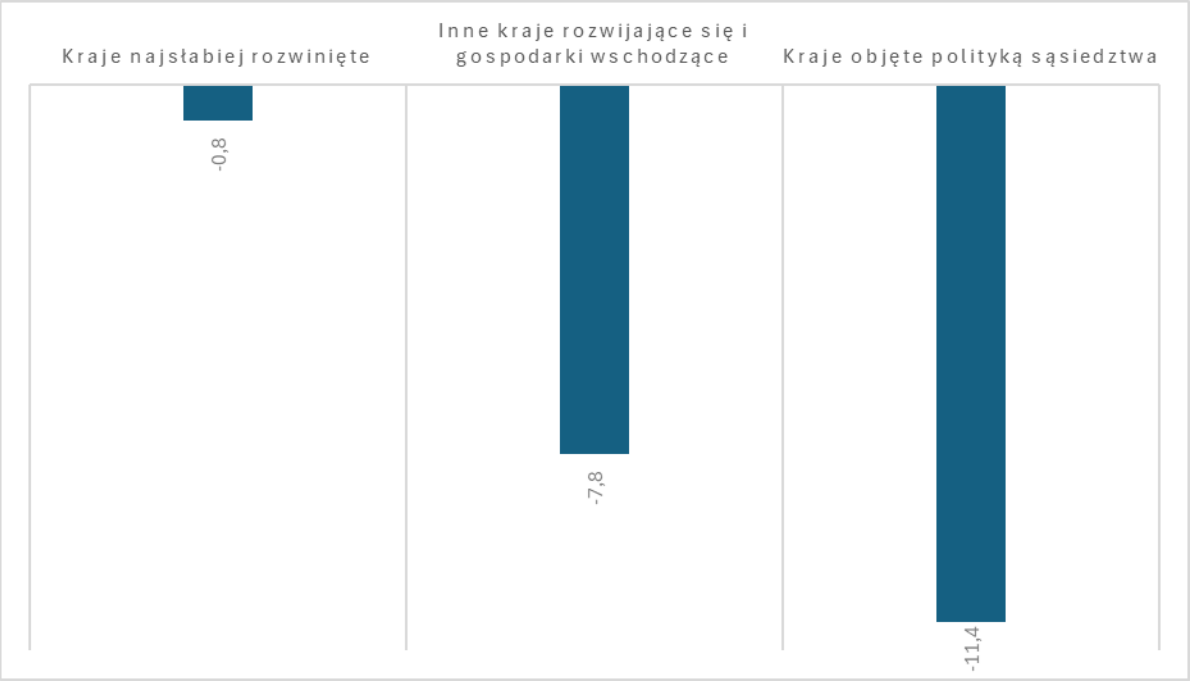
Zmiany w ujęciu sektorowym w poszczególnych krajach najsłabiej rozwiniętych, oprócz Mozambiku, są na ogół bardzo niewielkie zarówno pod względem wartości procentowych, jak i bezwzględnych, a zatem nie podlegają dalszemu podziałowi. Nie dokonuje się dalszego podziału skutków sektorowych dla poszczególnych krajów w grupie „innych krajów rozwijających się i gospodarek wschodzących", ponieważ grupa ta obejmuje wiele krajów, w przypadku których indywidualna analiza nie wchodzi w zakres przedmiotowej analizy. Biorąc pod uwagę większe ekspozycję krajów objętych polityką sąsiedztwa, skutki sektorowe są bardziej znaczące, zwłaszcza w sektorze nawozów. Sektor ten ma znaczący wpływ w przypadku Maroka, Algierii i Egiptu. Spośród towarów objętych CBAM Maroko produkuje głównie nawozy, które zawierają głównie fosfor i jedynie ograniczoną ilość azotu. W procesie produkcji nawozów fosforowych prawie wcale nie wykorzystuje się gazu ziemnego, a zatem produkty te charakteryzują się stosunkowo niską intensywnością emisji[23]. Z drugiej strony Algieria i Egipt produkują głównie nawozy, w których dominującym składnikiem jest azot, a zatem charakteryzują się wyższą intensywnością emisji. Te różnice w intensywności emisji sprawiają, że produkcja w marokańskim sektorze nawozów przewyższa poziom określony w scenariuszu odniesienia, natomiast w przypadku Algierii i Egiptu jest ona poniżej tego poziomu. Nie dokonuje się dalszego podziału skutków sektorowych dla poszczególnych krajów w grupie „innych krajów rozwijających się i gospodarek wschodzących", ponieważ grupa ta obejmuje wiele krajów, w przypadku których indywidualna analiza nie wchodzi w zakres przedmiotowej analizy.

Jak stwierdzono powyżej, oczekuje się, że wprowadzenie CBAM zmniejszy globalne emisje ekwiwalentów CO_2. Na wykresie 5 przedstawiono zmianę w milionach ton (Mt) ekwiwalentu CO_2 w odniesieniu do trzech grup krajów. W ujęciu bezwzględnym – w porównaniu ze scenariuszem odniesienia – największy spadek emisji można dostrzec w krajach objętych

[23] Należy zauważyć, że produkty nawozowe zawierające wyłącznie fosfor nie są objęte zakresem CBAM; objęte tym zakresem są natomiast produkty z mieszanką fosforu i azotu.

polityką sąsiedztwa: o 11,4 Mt ekwiwalentu CO_2. W przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych redukcja wielkości emisji w ujęciu bezwzględnym jest znacznie bardziej ograniczona i wynosi -0,8 Mt ekwiwalentu CO_2. W ujęciu względnym oznacza to zmianę emisji o -0,9 % w krajach objętych polityką sąsiedztwa i o -0,2 % w krajach najsłabiej rozwiniętych. W grupie „innych krajów rozwijających się i gospodarek wschodzących" można zaobserwować znaczną redukcję emisji: -7,8 Mt ekwiwalentu CO_2. Biorąc jednak pod uwagę dużą wielkość tej grupy, zmiana wartości procentowych jest bardziej ograniczona i wynosi -0,05 %.

Wykres 6: *Zmiana w Mt ekwiwalentu CO_2 (w porównaniu ze scenariuszem odniesienia, 2035)*



Źródło: model JRC-GEM-E3.

Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie wyników modelowania można stwierdzić, że wpływ na kraje najsłabiej rozwinięte, kraje rozwijające się i kraje objęte polityką sąsiedztwa jest stosunkowo niewielki w ujęciu łącznym. Z uwagi na fakt, że analiza koncentruje się na skutkach gospodarczych w ujęciu łącznym (na poziomie krajowym lub ogólnym poziomie sektorowym), uzyskanie jednoznacznych wyników dotyczących wpływu na sektory na poziomie bardziej zdezagregowanym wymagałoby przeprowadzenia bardziej szczegółowej oceny.

Jedynie w ograniczonej liczbie innych analiz dokonano modelowania wpływu CBAM szczególnie na kraje rozwijające się. Podstawowe założenia i zakres tych analiz znacznie różnią się od niniejszej analizy i prowadzą do odmiennych wniosków. W analizie z 2023 r. koncentrującej się na wpływie na Afrykę stwierdzono, że PKB państw afrykańskich zmniejszy się łącznie o 0,33–1,12 %, w zależności od scenariusza[24]. Założenie to opiera się jednak w dużej mierze na scenariuszach, w których przyjmuje się, że CBAM ma zastosowanie do wszystkich towarów przywożonych przez UE lub że w ramach EU ETS nie występuje stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień do produkcji towarów objętych CBAM.

[24] *Implication for African countries of carbon border adjustment mechanism in the EU* [Wpływ mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 w UE na kraje afrykańskie] (Afrykańska Fundacja Klimatyczna i Instytut im. Firoza Laljiego ds. Afryki przy London School of Economics, 2023).

Z tego powodu w niniejszej analizie znacznie przecenia się wpływ wprowadzenia CBAM, co odbywa się w połączeniu ze stopniowym wycofywaniem bezpłatnych uprawnień. We wcześniejszej analizie (z 2021 r.) przeprowadzono również modelowanie wpływu mechanizmu podobnego do CBAM na kraje rozwijające się, ale nie uwzględniono w niej krajów najsłabiej rozwiniętych[25]. W analizie tej stwierdzono, że CBAM doprowadziłby do zmiany w strukturze handlu, przy czym niektóre wysokoemisyjne kraje rozwijające się prowadziłyby mniejszy wywóz, a niektóre niskoemisyjne kraje rozwinięte prowadziłyby większy wywóz. Stwierdzono w niej również, że realny dochód w krajach rozwijających się zmniejszy się łącznie o 5,8–10,2 mld USD. Ustalenia te opierały się jednak na zakresie sektorowym, który znacznie różni się od zakresu przewidzianego w obecnych przepisach dotyczących unijnego CBAM[26].

[25] *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries* [Unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2: skutki dla krajów rozwijających się] (UNCTAD, 2021).

[26] Zakres ten obejmuje na przykład ropę naftową, węgiel, chemikalia, szkło i papier, przy czym żadna z tych substancji nie jest objęta unijnym CBAM.

Ramka: Wpływ CBAM na gospodarkę Ukrainy w wyjątkowych okolicznościach rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie

Wyjątkowe okoliczności rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie

Art. 30 ust. 7 rozporządzenia w sprawie CBAM stanowi, że „[w] przypadku wystąpienia nieprzewidywalnego, wyjątkowego i niesprowokowanego zdarzenia poza kontrolą co najmniej jednego państwa trzeciego objętego CBAM, które to zdarzenie ma destrukcyjne skutki dla infrastruktury gospodarczej i przemysłowej takiego państwa lub państw, Komisja ocenia sytuację i przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, któremu w stosownych przypadkach towarzyszy wniosek ustawodawczy, w celu zmiany niniejszego rozporządzenia, tak aby określić niezbędne środki tymczasowe służące zaradzeniu tym wyjątkowym okolicznościom".

Mimo że w pełni uznano wyjątkowe okoliczności rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, z poniższej oceny wynika, że na obecnym etapie okoliczności te nie uzasadniają przyznania zwolnienia z powodu siły wyższej na podstawie art. 30 ust. 7 rozporządzenia w sprawie CBAM.

Jednocześnie ramy CBAM umożliwiają stosowanie szeregu środków wspomagających i wspierających, które mogą pomóc w zmniejszeniu obciążeń administracyjnych i finansowych, promowaniu przestrzegania przepisów oraz wzmocnieniu odporności gospodarczej Ukrainy i ścieżki dekarbonizacji, nie odstępując od przedmiotowego rozporządzenia. Środki te należy aktywnie przeanalizować w celu złagodzenia potencjalnych administracyjnych i finansowych skutków CBAM oraz wsparcia odbudowy gospodarczej i dekarbonizacji Ukrainy.

Od rozpoczęcia niczym niesprowokowanej wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. Ukraina poniosła znaczne szkody w swojej infrastrukturze przemysłowej i gospodarce w szerszym ujęciu. Do końca 2024 r. szkody w infrastrukturze przekroczyły 150 mld EUR, w tym 30 mld EUR stanowiły szkody w handlu i przemyśle[27]. Przez cały 2024 r. celem w coraz większym stopniu był sektor energetyczny – w szczególności wytwarzanie i przesył energii elektrycznej.

Inwazja ta spowodowała zakłócenia gospodarcze, utratę miejsc pracy i zmniejszenie zaufania inwestorów, co ma wpływ na finansowanie publiczne i prywatne. Około jedna trzecia terytorium kraju znajduje się pod okupacją, a zdolności produkcyjne Ukrainy zostały zniszczone lub zajęte przez najeźdźcę. 90 % szkód w infrastrukturze koncentruje się w dziesięciu regionach znajdujących się na pierwszej linii frontu (z 27, które tworzą cały kraj), a gospodarka Ukrainy wykazuje się odpornością. Po spadku PKB o 28,8 % w 2022 r. gospodarka Ukrainy wzrosła w latach 2023 i 2024, chociaż produkcja pozostaje znacznie poniżej poziomów sprzed wojny ze względu na okupację, zniszczenia i ucieczkę uchodźców. Ponowne otwarcie korytarza przez Morze Czarne pod koniec 2023 r. ułatwiło lepsze wykorzystanie mocy produkcyjnych w sektorze metali i górnictwa, a PKB Ukrainy wzrósł o 5,5 % w 2023 r. i 3,6 % w 2024 r., jednak ogólne wyniki gospodarcze nadal są znacznie gorsze od warunków sprzed wojny.

Od samego początku Unia Europejska oferuje Ukrainie niezachwiane poparcie. Instrument na rzecz Ukrainy jest sztandarowym programem zapewniającym pomoc na rzecz odbudowy, rekonstrukcji i przystąpienia do UE[28]. Instrument ten składa się z trzech filarów i w latach 2024–2027 przeznaczy do 50 mld EUR na pomoc Ukrainie w stawianiu czoła zewnętrznym zagrożeniom, przyspieszeniu odbudowy kraju i dążeniu do zrównoważonego rozwoju i członkostwa w UE. Ramy inwestycyjne dla Ukrainy, stanowiące część Instrumentu na rzecz Ukrainy, mają na celu przyciągnięcie inwestycji publicznych i prywatnych w odbudowę i rekonstrukcję Ukrainy. Ramy te, wsparte kwotą 9,3 mld EUR, w tym 7,8 mld EUR w formie gwarancji i 1,5 mld EUR w formie połączenia finansowania publicznego i prywatnego (finansowanie łączone), mają na celu odblokowanie dalszych inwestycji o wartości do 40 mld EUR. Mają one w szczególności pomóc w odbudowie ukraińskiej infrastruktury krytycznej i ożywić gospodarkę kraju i koncentrują się na kluczowych sektorach takich jak energetyka i przemysł. Ramy wspierają projekty inwestycyjne, takie jak budowa nowej farmy wiatrowej o mocy 147 MW w obwodzie wołyńskim. UE finansuje również odbudowę elektrowni wodnych za pośrednictwem pożyczki EBI w wysokości 120 mln EUR dla Ukrhydroenergo, największego ukraińskiego przedsiębiorstwa hydroenergetycznego. 10 lipca 2025 r. Komisja Europejska i EBI ogłosiły nowy pakiet finansowania unijnego na rzecz infrastruktury krytycznej, który wspiera również MŚP, w szczególności w drodze trzech pożyczek w wysokości 100 mln EUR dla Ukreximbank, 70 mln EUR dla Ukrgasbank i 60 mln EUR dla Bank Lviv. W sektorze energetycznym UE jest również jednym z podmiotów, które w dużej mierze przyczyniają się do zwiększenia odporności energetycznej Ukrainy za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Energetyki Ukrainy, zarządzanego przez Sekretariat Wspólnoty Energetycznej.

Przewiduje się, że co najmniej 20 % inwestycji dokonanych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy i na podstawie ram inwestycyjnych dla Ukrainy przyczyni się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz do szerszej zielonej transformacji.

Wywóz towarów objętych CBAM z Ukrainy i sprawozdawczość CBAM w sytuacji wojny napastniczej

W drugim kwartale 2025 r. prawie 15 % wszystkich towarów objętych CBAM przywożonych do UE (obliczonych według wielkości w tonach; zob. tabela poniżej) przywieziono z Ukrainy. W tym okresie 18,4 % przywozu żelaza i stali do UE oraz 17,4 % przywozu cementu do UE pochodziło z Ukrainy, czemu sprzyjały dobry dostęp do rynku UE wynikający z unijnej umowy o wolnym handlu (DCFTA) oraz zawieszenie środków ochronnych dotyczących stali, które uzgodniono dla Ukrainy na początku wojny. W ujęciu bezwzględnym przywóz ten był nadal niższy niż przed wojną.

.

[27] *Ukraine: Fourth Rapid Damage and Needs Assessment* [Ukraina: czwarta szybka ocena szkód i potrzeb].
[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy.

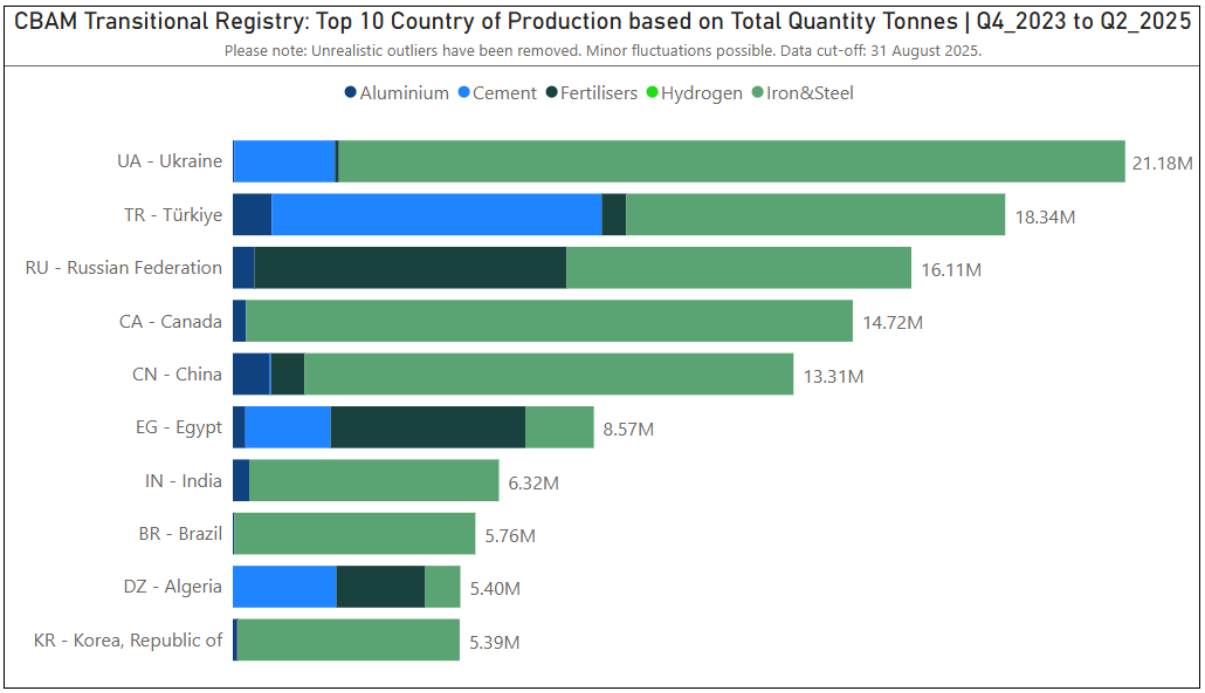
Tabela 2: Udział Ukrainy w rynku przywozu towarów objętych CBAM do UE w okresie od IV kwartału 2023 r. do II kwartału 2025 r.

Rok i kwartał	Żelazo i stal	Cement	Nawozy	Aluminium	Ogółem
IV kw. 2023 r.	15,4 %	13,6 %	1,7 %	0,4 %	12,2 %
I kw. 2024 r.	19,0 %	10,8 %	0,6 %	0,4 %	14,7 %
II kw. 2024 r.	16,9 %	11,2 %	0,2 %	0,4 %	13,7 %
III kw. 2024 r.	16,1 %	19,5 %	0,0 %	0,6 %	13,1 %
IV kw. 2024 r.	17,6 %	13,6 %	0,5 %	0,5 %	13,9 %
I kw. 2025 r.	17,4 %	7,8 %	0,1 %	0,4 %	12,3 %
II kw. 2025 r.	18,4 %	17,4 %	0,0 %	0,8 %	14,8 %
Ogółem	17,3 %	13,6 %	0,4 %	0,5 %	13,6 %

Źródło: rejestr CBAM, dodatkowe informacje w ZAŁĄCZNIKU IV.

Od czasu wejścia w życie CBAM Ukraina wywiozła do UE 21,2 mln ton towarów objętych CBAM, w tym 18,7 mln ton żelaza i stali oraz 2,4 mln ton cementu.

Wykres 7: Rejestr przejściowy CBAM – 10 głównych krajów produkcji towarów objętych CBAM przywożonych do UE



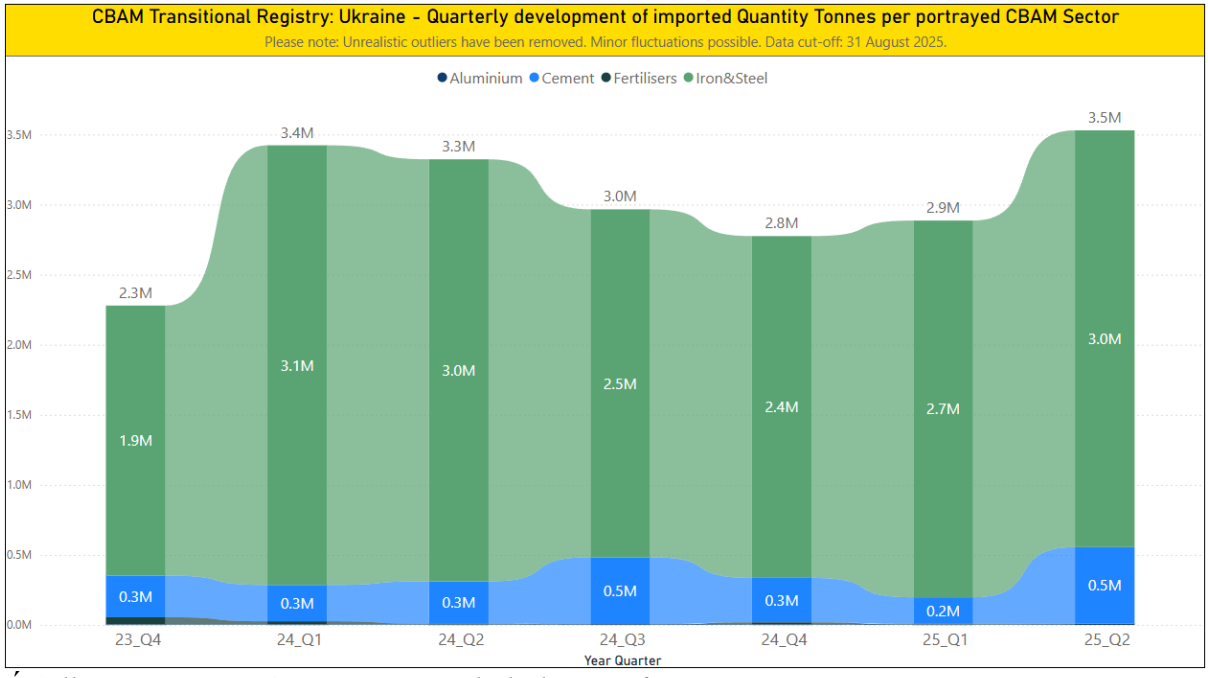
Źródło: rejestr przejściowy CBAM, dodatkowe informacje w załączniku IV.

Pomimo wojny i szkód, jakie wojna spowodowała dla potencjału produkcyjnego i eksportowego Ukrainy, Ukraina, która dokonuje wywozu głównie towarów rolnych, wywozi również żelazo i stal jako drugi najważniejszy towar (12,3 % wywozu do UE), a także cement (0,6 % wywozu do UE) i aluminium (0,3 % wywozu do UE).

Chociaż przemysł stalowy stoi w obliczu wyzwań na całym świecie, zwłaszcza w UE, gdzie popyt na stal spadł, i pomimo szkód spowodowanych wojną produkcja surówki i stali w Ukrainie wzrosła w 2024 r. o około 20 % w porównaniu z 2023 r. Pomimo nadwyżki mocy produkcyjnych w UE od czasu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie CBAM w okresie przejściowym wielkość przywozu stali i aluminium z Ukrainy do UE wzrosła. Z danych handlowych (COMEXT)[29] wynika, że w 2022 r. UE dokonała przywozu z Ukrainy 7,6 mln ton żelaza i stali, a następnie 8,1 mln ton w 2023 r. i 9,8 mln ton w 2024 r. Jeżeli chodzi o aluminium, z danych z bazy COMEXT wynika, że przywóz do UE z Ukrainy wzrósł z 17 300 ton w 2022 r. do 23 000 ton w 2023 r. i 26 800 ton w 2024 r.

Zgłaszana w rejestrze CBAM ilość towarów objętych CBAM wywiezionych przez Ukrainę do UE pozostała zasadniczo stabilna pomimo wojny, a nawet wzrosła od początku 2025 r.

Wykres 8: Ukraina – rejestr przejściowy CBAM: zmiany w przywożonych ilościach towarów w tonach w podziale na sektory objęte CBAM w ujęciu kwartalnym



Źródło: rejestr przejściowy CBAM, dodatkowe informacje w ZAŁĄCZNIKU IV.

W momencie rozpoczęcia stosowania CBAM – w czwartym kwartale 2023 r. – jedynie około 15 % przywozu towarów objętych CBAM z Ukrainy zgłoszono na podstawie rzeczywistych emisji wbudowanych, a nie wartości domyślnej. Do drugiego kwartału 2025 r. odsetek ten wyniósł 78 %. Wartość ta wynosi 99 % w przypadku przywozu ilości powyżej 1 000 ton, co

[29] Dane z bazy COMEXT wykorzystuje się tutaj do przedstawienia tendencji z lat poprzedzających okres przejściowy CBAM. Mogą wystąpić naturalne różnice między danymi z bazy COMEXT (przygotowanymi przez Eurostat) a danymi CBAM (przygotowanymi w porównaniu z danymi celnymi), zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy.

świadczy o tym, że pomimo wojny ukraińscy operatorzy są w stanie wywiązać się z obowiązków związanych z CBAM oraz że powszechnie stosuje się proces monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW). Od stycznia 2025 r. stosowanie MRW jest ponownie obowiązkowe w Ukrainie (zostało ono zawieszone po wprowadzeniu stanu wojennego ze względu na wojnę napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie). Solidny system MRW umożliwi ukraińskim operatorom dokładne rozliczanie emisji wbudowanych. Ułatwi również wywóz towarów objętych CBAM przez Ukrainę od 2027 r., kiedy Zjednoczone Królestwo wprowadzi własny CBAM.

Wspomniano o niektórych analizach[30], w których oszacowano, że CBAM będzie miał negatywny wpływ na dynamikę rozwoju ukraińskiej gospodarki, ale warto przypomnieć, że wyrównanie finansowe CBAM będzie wprowadzane bardzo stopniowo, równolegle ze stopniowym wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w ramach EU ETS. Z wyjątkiem eksportu energii elektrycznej (ponieważ zasadniczo w ramach EU ETS nie przydziela się bezpłatnych uprawnień do emisji dla wytwarzania energii elektrycznej), wyrównanie finansowe CBAM będzie miało pełne zastosowanie dopiero w 2034 r. – po stopniowym wycofaniu bezpłatnych uprawnień w ramach ETS. Do 2030 r. wyrównanie finansowe CBAM będzie minimalne. Jak wspomniano powyżej w przeprowadzonej przez Komisję ocenie wpływu CBAM na kraje rozwijające się i kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa, wywóz towarów objętych CBAM stanowi mniej niż 2 % PKB Ukrainy. Przeprowadzone przez Komisję modelowanie wpływu CBAM pokazuje jedynie niewielki spadek PKB (-0,01 %) w odniesieniu do Ukrainy.

W ramach nowego progu *de minimis* wprowadzonego przez uproszczenie CBAM 86 % przywozu towarów objętych CBAM z Ukrainy zgłasza się w rejestrze przejściowym CBAM, deklarując rzeczywiste wartości emisji wbudowanych w przeciwieństwie do wartości domyślnych. Ta duża zdolność ukraińskich operatorów do stosowania MRW umożliwi importerom wykorzystanie rzeczywistych emisji przy imporcie towarów objętych CBAM z Ukrainy i skorzystanie z niższego wyrównania finansowego CBAM, ponieważ intensywność emisji żelaza i stali produkowanych w Ukrainie jest niższa niż intensywność emisji konkurenta producentów stali z krajów takich jak Indie i Chiny. Intensywność emisji jest szczególnie niska w przypadku towarów aluminiowych, co zapewni przewagę konkurencyjną w zakresie wywozu do UE ukraińskich produktów aluminiowych.

Uproszczenie CBAM przewiduje również, że od 2027 r. Komisja może określać i udostępniać w rejestrze CBAM domyślne opłaty emisyjne dla poszczególnych krajów w przypadku uiszczanej opłaty emisyjnej. Zgłaszający będą mieli możliwość wyboru, czy stosować domyślną opłatę emisyjną Komisji bezpośrednio dostępną w rejestrze CBAM, czy też ubiegać się o odliczenie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej na podstawie poświadczonych dowodów. Ukraina wprowadziła podatek od emisji dwutlenku węgla z paliw; chociaż jest on niski, może stanowić podstawę do wprowadzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji. 21 lutego 2025 r. Ukraina przyjęła plan działania dotyczący wdrożenia krajowego ETS.

[30] Np. *The impact of the CBAM on the economy of Ukraine* [Wpływ CBAM na gospodarkę Ukrainy, Federacja Pracodawców Ukrainy], Centrum Rozwoju Gospodarki Rynkowej Ukrainy.

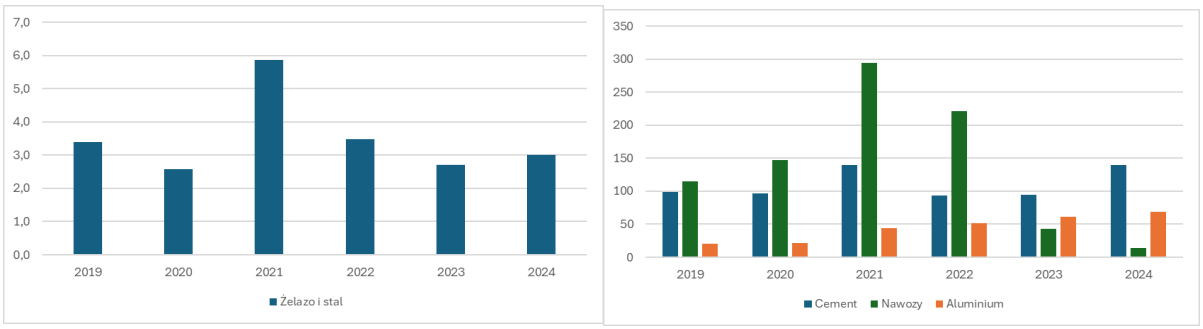
Możliwość stosowania domyślnej opłaty emisyjnej znacznie ułatwi ukraińskim operatorom ubieganie się w ramach CBAM o odliczenie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej.

Przed wojną 1,4 % wywozu z Ukrainy do UE stanowił eksport energii elektrycznej. Obecnie jednak Ukraina jest importerem netto energii elektrycznej. Instrument na rzecz Ukrainy, zarówno filar 1, jak i filar 2, a także Fundusz Wsparcia Energetyki Ukrainy, który uruchamia około 2,3 mld EUR w postaci wkładów międzynarodowych, wspierają naprawy infrastruktury energetycznej, w tym budowę nowych zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Ukraiński mechanizm ograniczania ryzyka związanego z energią ze źródeł odnawialnych wesprze 1 GW nowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Oczekuje się, że do 2040 r. zdolność produkcyjna ukraińskiego sektora zielonej energii podwoi się. Wnioski Komisji, które mają zostać przedstawione w grudniu w celu zapewnienia skuteczności CBAM w promowaniu dekarbonizacji produkcji energii elektrycznej w państwach trzecich, przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności eksportu energii elektrycznej z Ukrainy, ponieważ kraj ten poczynił dalsze postępy w zielonej i zrównoważonej transformacji energetycznej.

Spodziewany wpływ CBAM na gospodarkę ukraińską

Jak wspomniano w rozdziale 3.1, w 2024 r. wywóz towarów objętych CBAM z Ukrainy do UE wyniósł około 3,3 mld EUR (1,8 % PKB). Wyroby z żelaza i stali stanowiły około 90 % tej wielkości, tj. 3,0 mld EUR. Wywóz cementu wyniósł 139 mln EUR. Wywóz wszystkich pozostałych towarów objętych CBAM (nawozów, energii elektrycznej i wodoru) był niższy niż 100 mln EUR. Zwłaszcza wywóz nawozów znacznie spadł od czasu pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę w 2021 r. Wywóz żelaza i stali do UE zmniejszył się w mniejszym stopniu w latach 2019–2024. Wywóz żelaza i stali do pozostałych państw świata zmniejszył się jednak znacznie, z około 10 mld EUR w 2019 r. do około 4 mld EUR w 2023 r.

Wykres 7: Wywóz z Ukrainy do UE wyrobów z żelaza i stali objętych CBAM w mld EUR (po lewej) i innych towarów objętych CBAM w mln EUR (po prawej)



Źródło: baza danych COMEXT.

Wpływ CBAM na Ukrainę oceniono wraz z wpływem na inne państwa trzecie (zob. rozdział 3.1). Należy zauważyć, że wykorzystywana baza danych obejmuje zmiany PKB i liczby ludności od początku wojny, ale nie zawiera pełnego modelowania zmian w ujęciu sektorowym. Nie opiera się ona również na założeniach dotyczących długoterminowego wpływu wojny na gospodarkę Ukrainy. Modelowanie wskazuje jednak, w jakim stopniu można oczekiwać wzrostu lub spadku popytu UE na ukraińskie produkty objęte CBAM, biorąc pod uwagę indywidualne emisje z ukraińskich towarów objętych CBAM w porównaniu z emisjami z towarów objętych CBAM pochodzących od innych producentów z państw trzecich.

Z modelowania wynika, że oczekuje się, iż ogólny popyt na ukraińskie wyroby z żelaza i stali pozostanie zasadniczo stabilny, a wywóz wzrośnie do 2035 r. o około 1 % w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Intensywność emisji żelaza i stali produkowanych w Ukrainie jest podobna do średniej światowej i niższa niż w przypadku niektórych innych producentów stali z państw trzecich, takich jak Indie i Chiny. Spodziewany wpływ (w procentach, w stosunku do scenariusza odniesienia) na wzrost wywozu produktów z cementu, produktów nawozowych i produktów z aluminium wynosi odpowiednio +24 %, -25 % i -3 %. W szczególności w odniesieniu do wywozu nawozów należy zauważyć, że modelowanie jest wysoce niepewne, biorąc pod uwagę szeroko zakrojony niekorzystny wpływ wojny na ten sektor. Ogólnie rzecz biorąc, z uwagi na fakt, że wpływ na większy sektor żelaza i stali jest stosunkowo ograniczony, a wywóz innych towarów objętych CBAM stanowi znacznie mniejszą część ukraińskiej gospodarki, oczekuje się, że wpływ CBAM na PKB będzie niewielki i wyniesie -0,01 % do 2035 r.

Pomimo wojny i szkód w gospodarce Ukraina jest największym eksporterem towarów objętych CBAM do UE pod względem wielkości (w tonach). Ukraińscy operatorzy wykazali się dużą zdolnością do stosowania MRW, a tym samym do stosowania CBAM jako narzędzia konkurencyjnego, ponieważ intensywność emisji żelaza i stali produkowanych w Ukrainie jest niższa niż intensywność emisji jej konkurentów. Wyrównanie finansowe CBAM będzie wprowadzane bardzo stopniowo, a z modelowania przeprowadzonego przez Komisję wynika, że CBAM ma bardzo niewielki wpływ na PKB Ukrainy. Na podstawie powyższej oceny wydaje się, że na tym etapie nie są konieczne żadne środki tymczasowe dotyczące stosowania CBAM w odniesieniu do towarów pochodzących z Ukrainy. Ukraińscy operatorzy również skorzystają z uproszczeń opisanych w niniejszym sprawozdaniu. Obejmują one uproszczenie zgłaszania wartości rzeczywistych i domyślnych oraz fakt, że Komisja Europejska będzie mogła opublikować domyślne opłaty emisyjne dla Ukrainy do 2027 r., gdy tylko dostępne będą wszystkie obserwacje danych dotyczących cen z 2026 r. Powinno to nastąpić przed upływem terminu złożenia deklaracji CBAM w odniesieniu do przywozu w 2026 r. do końca września 2027 r. Komisja Europejska będzie nadal monitorować wpływ stosowania CBAM na Ukrainę i zobowiązuje się do dalszego wspierania działań Ukrainy na rzecz odbudowy gospodarczej i dekarbonizacji.

Podsumowując, na podstawie dowodów i przeprowadzonej oceny Komisja stwierdza, że mimo wyjątkowych okoliczności wynikających z rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie stosowanie CBAM do towarów pochodzących z Ukrainy nie ma na tym etapie znaczącego negatywnego wpływu na gospodarkę Ukrainy ani na jej zdolność do odbudowy. W związku z tym nie są uzasadnione żadne środki tymczasowe zmieniające stosowanie CBAM do ukraińskich towarów. Jednocześnie Komisja podkreśla swoje zobowiązanie do wspierania Ukrainy za pomocą środków ułatwiających w pełni włączonych w ramy CBAM, w tym do uproszczenia wymogów sprawozdawczych, wykorzystywania rzeczywistych danych dotyczących emisji, zapewnienia przyszłej dostępności domyślnych opłat emisyjnych oraz dalszego wspierania rozwoju solidnych systemów monitorowania, raportowania i weryfikacji oraz ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Elementy te, w połączeniu ze stopniowym wprowadzaniem wyrównania finansowego CBAM, zapewniają ukraińskim operatorom przewidywalność regulacyjną i zachęty do inwestowania w dekarbonizację, wzmacniając ich

konkurencyjność na rynku UE oraz wspierając długoterminową odbudowę Ukrainy i dostosowanie do dorobku prawnego UE.

3.3. Ułatwianie wdrażania CBAM producentom z państw trzecich

Jak wskazano powyżej, Komisja dąży do zapewnienia, aby CBAM, jako środek ochrony środowiska ukierunkowany na klimat, był osadzony w szerszym kontekście międzynarodowym i w jak największym stopniu minimalizował obciążenie dla handlu międzynarodowego.

Przez cały okres przejściowy niektórzy partnerzy zadawali pytania lub wyrażali obawy dotyczące tego, jak CBAM wpłynie na ich procesy produkcji i wywóz do UE.

3.4. Stosowanie CBAM w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG)

Rozporządzenie w sprawie CBAM ma znaczenie dla EOG, a Sekretariat EFTA zainicjował proces włączenia CBAM do Porozumienia EOG. Proces ten jest obecnie w trakcie realizacji. Włączenia dokonuje się w drodze decyzji Wspólnego Komitetu EOG.

Komisja prowadzi dialog z państwami EOG/EFTA na temat niezbędnych dostosowań przed włączeniem CBAM do Porozumienia EOG. Po zakończeniu tego procesu rozporządzenie w sprawie CBAM zacznie w pełni obowiązywać w państwach EOG/EFTA, z zastrzeżeniem wyjątków. W Norwegii rząd zaproponował ustawę mającą na celu wdrożenie CBAM do 2027 r. i rozpoczął konsultacje publiczne.

4. Zwiększenie skuteczności i efektywności CBAM

4.1 Wprowadzenie

W oparciu o wnioski wyciągnięte w okresie przejściowym (zob. rozdział 2) oraz informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych stron Komisja postanowiła zastosować dwuetapowe podejście do wzmocnienia i rozszerzenia CBAM w nadchodzących latach.

W ramach pierwszego etapu realizowanego w latach 2026–2027 Komisja zintensyfikuje prace w zakresie: (i) rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości, ograniczonego do wybranych produktów; (ii) dodatkowych środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów; (iii) zmiany przepisów dotyczących obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną; (iv) propozycji rozwiązania problemu pozostałego ryzyka ucieczki emisji; (v) aktu wykonawczego określającego zasady odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich oraz (vi) przeglądu ETS. Wskaźniki CBAM zostaną zmienione w 2026 r., aby dostosować je do nowych wskaźników ETS. Następnie, w 2027 r. lub na początku 2028 r., po zebraniu wystarczającej ilości danych, zmienione zostaną wartości domyślne.

W niniejszej sekcji skoncentrowano się na pakiecie z grudnia 2025 r., w którym Komisja przedstawia wniosek mający na celu zwiększenie skuteczności CBAM przez ograniczenie ryzyka ucieczki emisji na rynkach niższego szczebla, wzmocnienie egzekwowania mechanizmu i zniechęcanie to stosowania praktyk obchodzenia przepisów, a także na bardziej wspomagających elementach sprawozdawczości dotyczącej energii elektrycznej, co ma również zachęcić do dekarbonizacji sieci elektroenergetycznych w państwach trzecich.

Wniosek jest wynikiem starannego przeglądu wdrażania CBAM w okresie przejściowym oraz szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami. Konsultacje te potwierdziły potrzebę szybkiego działania w celu sprostania wspomnianym wyzwaniom, aby zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych CBAM. Dlatego też między innymi w planie działania w zakresie stali i metali z marca 2025 r.[31] zapowiedziano wniosek Komisji dotyczący rozszerzenia zakresu CBAM na niektóre produkty rynku niższego szczebla wymagające intensywnego wykorzystania stali i aluminium oraz wprowadzenia dodatkowych środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów. Informacje na ten temat przedstawiono w dalszej części niniejszego rozdziału.

Na drugim etapie, w 2027 r., Komisja oceni, czy właściwe byłoby przedstawienie wniosku w sprawie dalszego rozszerzenia CBAM przez dodanie do zakresu stosowania dodatkowych sektorów objętych EU ETS, w przypadku których istnieje ryzyko ucieczki emisji, uzupełnienie zakresu produktu o większą liczbę towarów niższego szczebla oraz zbadanie możliwości rozszerzenia zakresu CBAM na emisje pośrednie, w miarę możliwości. W rozdziale 5 niniejszego sprawozdania podsumowano analizę przeprowadzoną dotychczas w tym zakresie.

4.2. Towary niższego szczebla

Zakres CBAM obecnie ogranicza się do zestawu przywożonych towarów podstawowych. Towary niższego szczebla zawierają te towary podstawowe jako materiały wsadowe do ich produkcji. Ograniczony zakres produktów objętych CBAM odzwierciedla podejście stopniowe, w ramach którego początkowo priorytetowo traktowano towary podstawowe najistotniejsze pod względem ich emisji wbudowanych oraz o największym i najbardziej oczywistym ryzyku ucieczki emisji. Ten wybór strukturalny był również proporcjonalny, ponieważ koszty emisji dwutlenku węgla związane z towarami znajdującymi się na niższych szczeblach łańcucha wartości były mniej odczuwalne w zestawieniu z całkowitą wartością dodaną na niższych szczeblach łańcucha wartości, co sprawiało, że ryzyko ucieczki koncentrowało się przede wszystkim w wysokoemisyjnych sektorach wyższego szczebla. W rozporządzeniu w sprawie CBAM uznano jednak, że konieczne może być rozszerzenie zakresu tego mechanizmu na towary niższego szczebla, aby przygotować się na przyszły wzrost opłat emisyjnych w ramach EU ETS. Wynika to z faktu, że koszty emisji dwutlenku węgla mogą wówczas stać się bardziej znaczącą częścią kosztów produkcji towarów niższego szczebla, co może zachęcać producentów do przenoszenia działalności do państw trzecich o łagodniejszej polityce klimatycznej lub skłaniać konsumentów do zastępowania towarów

[31] COM(2025) 125.

niższego szczebla produkowanych w UE wyrobami z importu, których produkcja wiąże się z wysokimi emisjami i w odniesieniu do których nie obowiązuje koszt emisji dwutlenku węgla.

Obecne prognozy dotyczące opłat emisyjnych wskazują na stały wzrost opłat emisyjnych w ramach EU ETS począwszy od 2026 r. zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi UE. Wraz ze stopniowym wycofywaniem bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS i równoległym wprowadzaniem CBAM producenci niższego szczebla w UE mogą stanąć w obliczu dwojakiego wzrostu kosztów. Będą oni musieli zmierzyć się z wyższymi cenami materiałów wsadowych zarówno w przypadku towarów podstawowych pozyskiwanych w kraju, jak i towarów przywożonych, które są im potrzebne jako materiały wsadowe produkcji towarów niższego szczebla. W rezultacie ryzyko ucieczki emisji prawdopodobnie przeniesie się z sektorów wyższego szczebla objętych CBAM na późniejsze etapy łańcucha wartości, które pozostają narażone. Jeżeli kwestia ta nie zostanie rozwiązana, poważnie osłabi to skuteczność klimatyczną CBAM.

Rozszerzenie CBAM na niższe szczeble łańcucha wartości ma zatem na celu przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji na rynkach niższego szczebla. Proponowane rozszerzenie opiera się na obiektywnych kryteriach analogicznych do tych, które leżały u podstaw określenia pierwotnego zakresu CBAM, a mianowicie na poziomie ryzyka ucieczki emisji, istotności emisji i technicznej wykonalności przypisania emisji do tych towarów. Samo ryzyko ucieczki emisji w przypadku towarów niższego szczebla określa się na podstawie czynnika wzrostu kosztów, który odzwierciedla, w jakim stopniu koszt emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do materiałów wsadowych objętych CBAM wpływa na ogólne koszty towarów niższego szczebla w porównaniu z ich ogólną wartością dodaną, a intensywność handlu tymi towarami stanowi wskaźnik zastępczy dla zbywalności towarów niższego szczebla. Uznaje się, że produkty rynku niższego szczebla są narażone na ryzyko ucieczki emisji, jeżeli charakteryzują się zarówno wzrostem kosztów, jak i wysoką intensywnością handlu.

Proponowana pierwsza runda rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości koncentruje się wyłącznie na produktach rynku niższego szczebla wymagających intensywnego wykorzystania stali i aluminium. Wynika to bezpośrednio z planu działania w zakresie stali i metali, w którym zawężono to pierwotne rozszerzenie dotyczące towarów niższego szczebla do „sektorów metali" objętych CBAM. Produkty rynku niższego szczebla wymagające intensywnego wykorzystania stali i aluminium nie tylko są najbardziej narażone na ryzyko ucieczki emisji, ale wykazują one największą techniczną wykonalność pod względem uzyskania wartości rzeczywistych emisji wbudowanych. Towary niższego szczebla z innych sektorów objętych CBAM, a mianowicie te związane z cementem, nawozami i wodorem, są uwzględnione w proponowanej pierwszej rundzie rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości. Zamiast tego w niniejszym sprawozdaniu ocenie poddaje się konieczność i możliwość rozszerzenia na niższe szczeble łańcucha wartości w tych sektorach (zob. rozdział 5).

Towary niższego szczebla charakteryzują się zazwyczaj dłuższymi, bardziej złożonymi łańcuchami wartości o charakterze bardziej globalnym niż towary podstawowe objęte obecnie zakresem CBAM. Utrudnia to importerom uzyskanie rzeczywistych danych dotyczących emisji od producentów niższego szczebla. Emisje są podzielone między poszczególne etapy

produkcji towaru niższego szczebla, co zwiększa obciążenie administracyjne związane ze zgłaszaniem emisji wbudowanych. W związku z tym w pierwszym rozszerzeniu zakresu CBAM na towary niższego szczebla uwzględniono zmierzoną elastyczność w zakresie przypisywania emisji z tych towarów, bez uszczerbku dla celów CBAM.

4.3 Unikanie obowiązków związanych z CBAM: obchodzenie przepisów i inne praktyki mające na celu nieuzasadnione obniżenie zobowiązań w zakresie CBAM

Jak zapowiedziano w planie działania w zakresie stali i metali[32], Komisja pracuje nad dodatkowymi środkami zapobiegającymi unikaniu obowiązków. Te nowe środki mają zapobiec wykorzystywaniu przepisów rozporządzenia w sprawie CBAM przez unijnych importerów i producentów z państw trzecich do nieuzasadnionego unikania lub ograniczania płatności z tytułu zobowiązań finansowych w zakresie CBAM, które podważają cel CBAM, jakim jest zachęcanie do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Unikanie obowiązków związanych z CBAM obejmuje obchodzenie przepisów, a także inne praktyki mające na celu obniżenie zobowiązań finansowych w zakresie CBAM, które są sprzeczne z celami CBAM. Uważa się, że ryzyko obchodzenia przepisów jest wynikiem praktyk, w odniesieniu do których nie istnieje wystarczająca racjonalna przyczyna lub ekonomiczne uzasadnienie, inne niż skuteczne uniknięcie, w całości lub w części, zobowiązań finansowych wynikających z CBAM, podważających integralność środowiskową mechanizmu.

Inne ryzyko dla skuteczności CBAM wiąże się z obróbką złomu. Jak dotąd złom nie jest objęty zakresem CBAM, a złomowi jako materiałowi wsadowemu przypisuje się zerowe emisje. Emisje pochodzące z wytwarzania złomu przedkonsumenckiego produkowanego w UE podlegają opłacie emisyjnej, ponieważ w ramach EU ETS emisje mierzy się na poziomie instalacji. W związku z tym niewłączenie złomu do CBAM sprawia, że operatorzy z państw trzecich nie są narażeni na równoważne zobowiązania, co tym samym zmniejsza skuteczność CBAM w zakresie ochrony przed ucieczką emisji. Wyeliminowanie tzw. luki złomowej jest zatem jednym z obszarów poddawanych ocenie pod kątem interwencji politycznej w ramach wniosku dotyczącego wzmocnienia CBAM.

Obecne ramy egzekwowania CBAM umożliwiają przeciwdziałanie kilku rodzajom ryzyka obchodzenia przepisów, w tym ryzyku błędnej klasyfikacji towarów, zaniżaniu ilości towarów objętych CBAM w deklaracji CBAM, brakującym deklaracjom CBAM (tj. niezłożeniu deklaracji CBAM podczas przywozu towarów objętych CBAM) oraz błędnej sprawozdawczości w zakresie progu *de minimis*.

Wzmocnione przepisy rozporządzenia w sprawie CBAM są niezbędne, aby zaradzić w szczególności dwóm konkretnym rodzajom ryzyka: ryzyku błędnego zgłoszenia intensywności emisji oraz ryzyku nadużyć.

CBAM jest pierwszym środkiem tego rodzaju, w związku z czym istnieje bardzo niewiele doświadczeń i danych empirycznych, które można wykorzystać do prognozowania przyszłych

[32] COM(2025) 125.

zachowań zainteresowanych stron, których dotyczy CBAM. W szczególności w odniesieniu do egzekwowania CBAM wymaga to znalezienia starannie wyważonej równowagi między solidnością z jednej strony a unikaniem zbędnych dodatkowych obciążeń administracyjnych z drugiej strony.

Kluczowym elementem dodatkowych środków zapobiegających unikaniu obowiązków w odniesieniu do CBAM jest zatem sprawność operacyjna. Mając na uwadze wyżej wspomnianą niepewność, ważne będzie, aby organy zaangażowane w egzekwowanie CBAM, a w szczególności Komisja pełniąca rolę nadzorczą w zakresie analizy ryzyka i wykrywania obchodzenia przepisów, dysponowały wystarczającą elastycznością w przeciwdziałaniu nowo zidentyfikowanym praktykom obchodzenia przepisów i unikania obowiązków. Ma to również zasadnicze znaczenie dla wdrożenia niektórych przygotowywanych środków zapobiegających unikaniu obowiązków: chociaż zmiana rozporządzenia w sprawie CBAM będzie miała na celu ograniczenie zakresu szeregu praktyk obchodzenia przepisów i unikania obowiązków, które można przewidzieć na podstawie dostępnych dowodów, prawdopodobne jest, że pojawią się dodatkowe kanały umożliwiające unikanie obowiązków lub obchodzenie przepisów. Aby móc radzić sobie z takimi przypadkami, konieczne jest dysponowanie niezbędnymi środkami politycznymi umożliwiającymi szybkie i zdecydowane działanie, na przykład za pomocą wyraźnie określonych, ale skutecznych przekazanych uprawnień. Należy unikać sytuacji, w której zidentyfikowanym praktykom unikania obowiązków nie można zaradzić z powodu zbyt sztywnej struktury prawnej i struktury zarządzania.

Jednocześnie kluczowe znaczenie będzie miała skuteczna współpraca poszczególnych podmiotów zaangażowanych w egzekwowanie CBAM: oprócz Komisji w proces ten zaangażowane będą w szczególności właściwe organy krajowe i organy celne UE-27. W szczególności istnieją istotne synergie między CBAM a zarządzaniem ryzykiem celnym, zarówno pod względem analizy ryzyka, jak i wdrażania operacyjnego. Taka wymiana informacji i gromadzenie danych wywiadowczych zostaną również uwzględnione w przyszłych decyzjach Komisji dotyczących przeciwdziałania praktykom unikania obowiązków w ramach przekazanych jej uprawnień.

Szeroko zakrojona dyskusja na temat zidentyfikowanego ryzyka obchodzenia CBAM i reakcji politycznych na to ryzyko zostanie udostępniona w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi ustawodawczemu zaplanowanemu na koniec 2025 r.

4.4 Energia elektryczna

Ze względu na fizyczne cechy energii elektrycznej i jej szczególne formy handlu przepisy CBAM dotyczące tego towaru różnią się nieznacznie od przepisów dotyczących pozostałych dóbr materialnych. Uwaga ta ma zastosowanie w szczególności do metodyki, którą należy stosować do obliczania emisji wbudowanych związanych z importowaną energią elektryczną.

Główną zasadą stosowaną w ramach CBAM do obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną, w przeciwieństwie do pozostałych towarów objętych CBAM, jest wartość domyślna oparta na produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych. Chociaż zasada ta odzwierciedla mechanizm ustalania cen energii elektrycznej w UE, metodyka ta ogranicza uznawanie działań państw trzecich na rzecz dekarbonizacji w ich koszyku energetycznym.

Chociaż importerzy będą mogli odnosić się do rzeczywistych emisji zamiast do wartości domyślnych, wiele zainteresowanych stron skrytykowało fakt, że warunki, które muszą spełnić, aby zgłosić rzeczywiste emisje, byłyby zbyt trudne do spełnienia. Trudne, a nawet niemożliwe do spełnienia byłyby w szczególności warunki dotyczące definicji umów zakupu energii elektrycznej (PPA), przeciążenia sieci i przypisania przepustowości, co osłabiłoby zachętę do obniżania emisyjności w państwach trzecich.

Aby rozwiać obawy wyrażone przez zainteresowane strony, Komisja rozważa kilka wariantów ewentualnej zmiany przepisów dotyczących energii elektrycznej, jak np. zmiana wartości domyślnej ze stosowania współczynnika emisji opartego wyłącznie na emisji CO_2 na inny współczynnik, doprecyzowanie możliwości stosowania różnych rodzajów PPA, uproszczenie wymogów dotyczących fizycznego przeciążenia sieci oraz doprecyzowanie stosowania kryterium wyznaczania przepustowości na potrzeby stosowania wartości rzeczywistych.

Celem ewentualnych zmian byłoby zapewnienie, aby CBAM był skuteczny w propagowaniu działań na rzecz dekarbonizacji produkcji energii elektrycznej w państwach trzecich oraz aby zobowiązania w zakresie CBAM w większym stopniu odzwierciedlały wielkość emisji związanych z produkcją w importowanej energii elektrycznej.

4.4.1 Import energii elektrycznej z krajów Bałkanów Zachodnich i Ukrainy

Zmiany te będą miały szczególne znaczenie dla Bałkanów Zachodnich. Import energii elektrycznej z Bałkanów Zachodnich do UE, choć pokrywa jedynie około 1 % zapotrzebowania na energię elektryczną w UE, stanowi znaczną część krajowego zużycia energii elektrycznej w niektórych państwach członkowskich (np. w Chorwacji, Bułgarii lub Grecji)[33]. Eksport energii elektrycznej do UE może być również znaczący dla niektórych krajów Bałkanów Zachodnich. Na przykład eksport energii elektrycznej do UE stanowi około 58 % wywozu Czarnogóry do UE lub 5 % wywozu Serbii lub Albanii do UE. Oczekuje się, że zmiana zasad dotyczących wartości domyślnych i uproszczenie zasad deklarowania rzeczywistych emisji doprowadzą do zmniejszenia obowiązku związanego z CBAM w odniesieniu do importu energii elektrycznej z krajów, w których występują odnawialne źródła energii. Większość krajów Bałkanów Zachodnich dysponuje wysokoemisyjną energią elektryczną. Zmiany w przepisach dotyczących energii elektrycznej będą miały jednak znaczący pozytywny wpływ na import z krajów, w których udział odnawialnych źródeł energii jest wyższy, takich jak Albania, gdzie wytwarzanie energii elektrycznej opiera się wyłącznie na energii wodnej i słonecznej, lub Czarnogóra[34], gdzie w 2023 r. 61 % energii elektrycznej wyprodukowano ze źródeł odnawialnych. Rozważane zmiany w przepisach dotyczących energii elektrycznej umożliwią lepsze uznanie działań tych krajów na rzecz zazieleniania ich sieci elektroenergetycznej i będą zachęcać do dalszej dekarbonizacji, a jednocześnie zapewnią odpowiedni sygnał cenowy, zachęcając tym samym do importu czystszej energii elektrycznej.

Ponadto kraje Bałkanów Zachodnich i Ukraina zobowiązały się do wprowadzenia systemu handlu emisjami lub podatków od CO_2/emisji dwutlenku węgla. Wprowadzona w ramach uproszczenia CBAM możliwość skorzystania przez zgłaszających z domyślnej opłaty

[33] Źródło: Eurostat i MAE.
[34] Źródło: MAE.

emisyjnej w podziale na kraje w przypadku uiszczanej opłaty emisyjnej znacznie uprości uwzględnianie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej przez operatorów energii elektrycznej z Bałkanów Zachodnich.

4.4.2 Import energii elektrycznej ze Zjednoczonego Królestwa

W 2024 r. Zjednoczone Królestwo odpowiadało za 39 % całkowitego komercyjnego importu energii elektrycznej brutto do UE (w MWh) z państw nieuczestniczących w EU ETS[35]. W 2023 r. ponad 60 % energii elektrycznej produkowanej w Zjednoczonym Królestwie pochodziło ze źródeł odnawialnych lub zdekarbonizowanych[36]. Brytyjscy producenci energii elektrycznej płacą opłatę emisyjną w ramach brytyjskiego systemu handlu emisjami oraz instrumentu wsparcia na rzecz opłat emisyjnych (CPS). Zmiany przepisów dotyczących obliczania emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną odnoszących się do CBAM umożliwią lepsze odzwierciedlenie wysokiego poziomu dekarbonizacji sieci elektroenergetycznej Zjednoczonego Królestwa w wyrównaniu finansowym CBAM w odniesieniu do importu energii elektrycznej ze Zjednoczonego Królestwa. Ponadto możliwość uwzględnienia opłaty emisyjnej uiszczonej na podstawie wartości domyślnych, którą wprowadzono w pakiecie uproszczeń CBAM, rozwiewa obawy wyrażone w szczególności przez zainteresowane strony ze Zjednoczonego Królestwa, że ciężar dowodu, który należy ponieść, aby umożliwić odliczenie opłaty emisyjnej uiszczonej w państwie trzecim, jest zbyt wysoki, zwłaszcza gdy deklaracja opiera się na wartościach domyślnych, ze względu na trudności w prześledzeniu drogi energii elektrycznej do źródła, a tym samym w przedstawieniu dowodów na uiszczenie opłaty emisyjnej. W praktyce odliczenie domyślnych wartości opłaty emisyjnej za energię elektryczną importowaną ze Zjednoczonego Królestwa prowadziłoby do braku zobowiązań finansowych w zakresie CBAM, o ile połączona opłata emisyjna w ramach systemu handlu emisjami Zjednoczonego Królestwa i CPS jest wyższa niż opłata emisyjna w ramach EU ETS.

4.5 Ucieczka emisji

Rozporządzenie w sprawie CBAM zobowiązuje Komisję do przedstawienia do 2028 r., a następnie co dwa lata, sprawozdania na temat stosowania rozporządzenia i funkcjonowania CBAM, które powinno zawierać ocenę wpływu CBAM na ucieczkę emisji, w tym w odniesieniu do wywozu. Oczekuje się, że koszty emisji dwutlenku węgla ponoszone przez operatorów objętych EU ETS wzrosną, ponieważ przydział bezpłatnych uprawnień zostanie zmniejszony w związku z malejącym pułapem emisji w systemie handlu emisjami oraz ze względu na spodziewany wzrost ceny uprawnień. Oczekuje się, że ten zwiększony sygnał cenowy dotyczący dekarbonizacji będzie promował racjonalne pod względem kosztów redukcje emisji gazów cieplarnianych. W sektorach, na które dodatkowo wpływa współczynnik CBAM powodujący przyspieszenie stopniowego wycofywania przydziału bezpłatnych uprawnień, produkcja niektórych towarów może być jednak narażona na zwiększone pozostałe ryzyko ucieczki emisji. Ze wstępnych szacunków wynika, że w sektorach przemysłowych, na które wpływa współczynnik CBAM (żelazo i stal, cement, aluminium, nawozy, wodór), w latach 2026 i 2027 w wyniku zastosowania współczynnika

[35] Źródło: Komisja Europejska na podstawie platformy na rzecz przejrzystości ENTSO-E.
[36] Źródło: MAE.

określonego w dyrektywie EU ETS (art. 10a ust. 1) przydzielono by łącznie o około 15 mln mniej bezpłatnych uprawnień. Zakładając opłatę emisyjną w wysokości 95 EUR za tonę, odpowiada to szacunkowym stratom w zakresie przydziału bezpłatnych uprawnień dla zainteresowanych operatorów w wysokości około 1,4 mld EUR w latach 2026–2027[37].

W przypadku towarów wyprodukowanych w celu sprzedaży na rynku wewnętrznym UE można uznać, że to stopniowe wycofywanie przydziału bezpłatnych uprawnień jest łagodzone przez fakt, że CBAM zapewnia, aby za produkty wyprodukowane w państwach trzecich i przywożone na rynek wewnętrzny UE uiszczano taką samą opłatę emisyjną, jak w przypadku towarów wyprodukowanych w UE. Ten efekt łagodzący nie ma jednak zastosowania do towarów produkowanych w UE i będących w znacznym stopniu przedmiotem handlu z państwami trzecimi, które nie stosują EU ETS ani porównywalnych mechanizmów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Można uznać, że producenci tych towarów stoją w obliczu zwiększonego utrzymującego się ryzyka ucieczki emisji.

Zmniejszenie emisji w ramach EU ETS w ostatnich latach było w dużej mierze spowodowane przez sektor energii elektrycznej. Z drugiej strony emisje w sektorze energochłonnym zmniejszyły się w mniejszym stopniu, co częściowo wynikało również ze spadku produkcji. Zmiany te wskazują na potrzebę większych inwestycji w środki dekarbonizacji, ponieważ inwestycje te zmniejszają narażenie na ryzyko ucieczki emisji i są również potrzebne do osiągnięcia celów klimatycznych UE.

Operatorzy instalacji objętych EU ETS, którzy stoją w obliczu zwiększonego pozostałego ryzyka ucieczki emisji, mogą zatem potrzebować zachęt i wsparcia, aby przyspieszyć inwestycje w środki dekarbonizacji.

W komunikacie w sprawie realizacji Paktu dla czystego przemysłu I również uznano utrzymujące się ryzyko ucieczki emisji, np. w kontekście wywozu[38]. Komisja przedstawia dodatkowy wniosek mający na celu wsparcie dekarbonizacji odpowiednich sektorów.

4.6 Domyślne opłaty emisyjne

Niedawno przyjęte zmiany mające na celu uproszczenie CBAM umożliwiają Komisji określanie od 2027 r. domyślnych opłat emisyjnych dla państw, w których stosuje się instrument ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Zgłaszający będą mogli polegać na tych wartościach, aby ubiegać się o zmniejszenie swoich zobowiązań finansowych w ramach CBAM – będzie to rozwiązanie alternatywne dla przedstawienia poświadczonego dowodu faktycznego uiszczenia opłaty emisyjnej. Uproszczenie to umożliwi w szczególności faktyczne odliczenie opłaty emisyjnej już uiszczonej za importowaną energię elektryczną, co w przeciwnym razie nie byłoby możliwe, gdyby deklaracja CBAM opierała się na domyślnych wartościach emisji.

Domyślne opłaty emisyjne funkcjonowałyby podobnie do wartości domyślnych na potrzeby obliczania emisji wbudowanych: zgłaszający mieliby możliwość wyboru, czy stosować domyślną opłatę emisyjną Komisji bezpośrednio dostępną w rejestrze CBAM, czy też ubiegać się o odliczenie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej na podstawie poświadczonych

[37] Orientacyjne dane liczbowe opierają się na wstępnej analizie.
[38] COM(2025) 378.

dowodów. Domyślne opłaty emisyjne zapewniłyby automatyczne odliczenie opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwie pochodzenia w odniesieniu do wszystkich towarów objętych CBAM od deklaracji z 2027 r. obejmujących przywóz od 2026 r., co znacznie zmniejszyłoby koszty przestrzegania przepisów. Podejście do określania domyślnych opłat emisyjnych oparte na metodyce będzie stosowane z wykorzystaniem najlepszych dostępnych danych pochodzących z wiarygodnych, publicznie dostępnych informacji i informacji dostarczonych przez państwa trzecie.

4.7 Metoda obliczania pośrednich emisji wbudowanych

Ogólną zasadą obliczania pośrednich emisji wbudowanych w CBAM jest stosowanie wartości domyślnych[39]. Rzeczywiste pośrednie emisje wbudowane można zgłaszać tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki. W okresie przejściowym ta wartość domyślna opiera się na pięcioletniej średniej intensywności emisji z sieci elektroenergetycznej państwa pochodzenia. W rozporządzeniu w sprawie CBAM zobowiązano Komisję do wyboru spośród trzech wariantów określenia wartości domyślnej na okres docelowy, takich jak: a) średni współczynnik emisji (EF) z unijnej sieci elektroenergetycznej; b) współczynnik emisji z sieci elektroenergetycznej państwa pochodzenia; c) współczynnik emisji CO_2 ze źródeł ustalających ceny w państwie pochodzenia.

Rozporządzenie to stanowi również, że metodę wyboru i metodę obliczeniową należy określić na podstawie najwłaściwszego sposobu (i) zapobiegania ucieczce emisji oraz (ii) zapewnienia integralności środowiskowej CBAM, tj. w tym kontekście zachęcania operatorów w państwach trzecich do redukcji emisji. Komisja stwierdza, że to samo podejście do obliczania współczynnika emisji, które zastosowano w okresie przejściowym, należy zastosować na okresie docelowym, tj. współczynnik emisji z sieci elektroenergetycznej państwa pochodzenia. Wynika to z poniższych rozważań dotyczących trzech wariantów wymienionych w przedmiotowym rozporządzeniu.

Po pierwsze należy odrzucić wariant polegający na wykorzystaniu średniej współczynnika emisji (EF) dla unijnej sieci elektroenergetycznej, ponieważ nie pozwoliłby on zapobiegać ucieczce emisji ani nie zapewniałby zachęt do dekarbonizacji. Średni współczynnik emisji (EF) dla sieci UE zapewniłby zapobieganie ucieczce emisji w niewielkim stopniu, ponieważ byłby niski w porównaniu z przeważającymi współczynnikami emisji w państwach trzecich ze względu na dekarbonizację sieci elektroenergetycznej UE. Jego wartość byłaby niższa niż źródło ustalające ceny energii elektrycznej w UE, które w większości przypadków nadal opiera się na paliwach kopalnych, a zatem nie odzwierciedla kosztów ponoszonych przez producentów unijnych. Z drugiej strony współczynnik ten zapewniłby ograniczone zachęty do dekarbonizacji, ponieważ nie odzwierciedlałby postępów w dekarbonizacji sieci elektroenergetycznych w państwach trzecich.

Po drugie Komisja oceniła możliwość zastosowania współczynnika emisji CO_2 ze źródeł ustalających ceny energii elektrycznej w państwie pochodzenia. „Współczynnik emisji CO_2" odzwierciedla jedynie intensywność emisji ze źródeł energii elektrycznej opartych na paliwach

[39] Wartości domyślne w kontekście emisji pośrednich odnoszą się do emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną zużytą do produkcji towarów objętych CBAM. Te wartości domyślne mnoży się przez rzeczywiste zużycie energii elektrycznej do produkcji towarów w celu określenia emisji pośrednich.

kopalnych. Przy obliczaniu takiego współczynnika emisji CO_2 uwzględniono różne podejścia. Pierwsze z nich, wykorzystujące „współczynnik emisji CO_2 elektrowni marginalnej" i odzwierciedlające elektrownię marginalną, która ustalałaby cenę energii elektrycznej na zliberalizowanym rynku energii elektrycznej w państwie trzecim (zwykle źródło w postaci paliw kopalnych), odrzucono jako niewykonalne. Takie podejście nie byłoby odpowiednie dla rynków niezliberalizowanych, a jego obliczenie byłoby bardzo także skomplikowane pod względem technicznym, co wymagałoby narzędzi takich jak modele dysponowania.

Drugie podejście polega na wykorzystaniu średniej intensywności emisji ze źródeł energii elektrycznej opartych na paliwach kopalnych w państwie trzecim (współczynnika emisji CO_2) jako wskaźnika zastępczego dla współczynnika emisji CO_2 ze źródeł ustalających ceny energii elektrycznej, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie CBAM. Podejście to mogłoby mieć zastosowanie do wszystkich państw trzecich, niezależnie od struktury ich rynku energii. Zapewniałoby jednak ograniczone zachęty do dekarbonizacji, ponieważ mogłoby jedynie odzwierciedlać zmiany w intensywności emisji z technologii opartych na paliwach kopalnych, ale nie uwzględniałoby obecności odnawialnych źródeł energii.

Po trzecie zbadano zastosowanie współczynnika emisji z sieci elektroenergetycznej państwa pochodzenia. Jak wspomniano, współczynnik ten wykorzystuje się obecnie do obliczania pośrednich emisji wbudowanych w okresie przejściowym CBAM. Wariant ten zapewnia największe zachęty do dekarbonizacji w państwach trzecich. Przewiduje on mniejszą ochronę przed ryzykiem ucieczki emisji w porównaniu ze współczynnikiem emisji CO_2. Oczekuje się jednak, że wpływ ten będzie ogólnie raczej ograniczony, ponieważ emisje pośrednie w przypadku cementu i nawozów, tj. sektorów, w których emisje pośrednie są obecnie objęte CBAM, są niewielkie w porównaniu z emisjami bezpośrednimi. Emisje pośrednie zazwyczaj nie przekraczają 10 % emisji bezpośrednich[40].

4.8 Dostosowanie przydziału bezpłatnych uprawnień

Liczba certyfikatów CBAM, które mają zostać przekazane do umorzenia przez zgłaszających CBAM, zostanie dostosowana, aby odzwierciedlić stopień, w jakim uprawnienia w ramach EU ETS są przydzielane bezpłatnie w latach 2026–2034. Metodyka obliczania tego dostosowania będzie obejmować wskaźniki CBAM, które pochodzą z mających zastosowanie wskaźników EU ETS, za pomocą których przydział bezpłatnych uprawnień określa się na poziomie instalacji w ramach EU ETS. Do celów CBAM te wskaźniki EU ETS łączy się we wskaźniki CBAM.

Wskaźniki EU ETS określa się na okresy od 2021 r. do 2025 r. oraz od 2026 r. do 2030 r. Wskaźniki CBAM, które mają być stosowane w latach 2026–2030, będą opierać się na wskaźnikach EU ETS mających zastosowanie w tym okresie, aby zapewnić równe traktowanie przywozu. Wskaźniki CBAM zostaną określone w akcie wykonawczym.

[40] Vidovic, D., Marmier, A., Zore, L. i Moya, J., Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilisers, aluminium and cement industries in the EU and its main trading partners [Intensywność emisji gazów cieplarnianych w sektorach stali, nawozów, aluminium i cementu w UE i jej głównych partnerów handlowych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2023, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85cb6b79-60d7-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en, JRC134682.

4.9 Usprawnienie procesów administracyjnych

Aby ułatwić przestrzeganie przepisów i zmniejszyć obciążenie administracyjne dla wszystkich stron oraz zapewnić dokładną sprawozdawczość, Komisja opracowuje zautomatyzowane procesy na potrzeby rejestru CBAM na okres docelowy, które znacznie poprawiają efektywność i dokładność w porównaniu z rejestrem przejściowym.

Rejestr CBAM będzie przeprowadzał automatyczne kontrole walidacyjne w celu walidacji informacji, takich jak dane dotyczące emisji przekazane przez importerów, aby zmniejszyć poziomy błędu. Automatyzacja ta ogranicza do minimum wysiłki związane z ręczną weryfikacją i przyspiesza czas przetwarzania zarówno dla zgłaszających, jak i dla właściwych organów krajowych. Od grudnia 2024 r. operatorzy instalacji z państw trzecich mogą przekazać dane dotyczące emisji do rejestru CBAM jeden raz, co eliminuje potrzebę wielokrotnego przekazywania danych wielu zgłaszającym. Ogranicza to powielanie działań administracyjnych i upraszcza przestrzeganie przepisów producentom z państw trzecich. Na podstawie informacji zgłaszanych i przetwarzanych w rejestrze CBAM, w tym przez kilka stron, Komisja będzie mogła wstępnie wypełnić formularze sprawozdawcze w rejestrze CBAM, aby usprawnić obowiązki sprawozdawcze zgłaszających i pomóc im w dokładnym obliczaniu i zgłaszaniu emisji wbudowanych, co pozwoli ograniczyć błędy i oszczędzić czas.

5 Perspektywa: rozszerzenie i uzupełnienie CBAM: etap 2

Oprócz usprawnień wprowadzonych i zaproponowanych w odniesieniu do CBAM w 2025 r. Komisja oceniała ewentualną konieczność i możliwość rozszerzenia zakresu mechanizmu, działając również zgodnie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia w sprawie CBAM. Kryteria zastosowane do tej oceny obejmują w szczególności ryzyko ucieczki emisji w odpowiednich sektorach objętych EU ETS w odniesieniu do intensywności emisji i handlu oraz techniczną wykonalność opracowania i stosowania skutecznej metodyki obliczania emisji wbudowanych w odniesieniu do analizowanych towarów.

Pod koniec okresu przejściowego CBAM Komisja zaproponuje pierwsze dostosowania przepisów dotyczących produktów rynku niższego szczebla, zarządzania ryzykiem, wartości domyślnych i energii elektrycznej. Do 2027 r. CBAM zostanie poddany dalszemu przeglądowi i udoskonaleniu w oparciu o doświadczenia i informacje zgromadzone w 2026 r., czyli w pierwszym roku okresu docelowego. Do początku 2026 r. Komisja przyjmie również akt wykonawczy ustanawiający zasady odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich, który określi metodykę i dalsze działania w zakresie odliczania opłaty emisyjnej uiszczonej w kontekście CBAM.

Etap 2 po przeglądzie pod koniec 2027 r.: ewentualne wnioski dotyczące zmian zakresu CBAM i traktowania emisji pośrednich. Kolejne sprawozdanie Komisji ma zostać przedstawione przed dniem 1 stycznia 2028 r., a następnie co dwa lata.

5.1 Emisje pośrednie

Obowiązujące ramy

Środki ochrony przed ucieczką emisji w ramach EU ETS obejmują zarówno emisje bezpośrednie, jak i, bardziej selektywnie, emisje pośrednie. W przypadku emisji pośrednich

głównym instrumentem jest rekompensata kosztów pośrednich, w ramach której państwa członkowskie mogą zrekompensować część kosztów emisji dwutlenku węgla związanych z energią elektryczną ponoszonych przez sektory elektrochłonne wymienione w wytycznych w sprawie pomocy państwa. Te pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla różnią się w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na różną intensywność emisji dwutlenku węgla w technologii ustalania cen krańcowych.

Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się przyznać rekompensatę kosztów pośrednich, podczas gdy inne tego nie uczyniły. Rekompensata kosztów pośrednich pokrywa do maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy wynoszącej 75 % kosztów kwalifikowalnych. Rekompensata kosztów pośrednich zależy od kosztu emisji dwutlenku węgla uwzględnionego w cenie energii elektrycznej, który różni się w poszczególnych obszarach geograficznych w UE, oraz od rodzaju sektorów przemysłowych w gospodarce. Przywóz cementu, nawozów i aglomerowanych rud żelaza włączono w 2023 r. do zakresu CBAM zarówno w odniesieniu do emisji bezpośrednich, jak i pośrednich, ponieważ producenci unijni w tych sektorach nie kwalifikowali się do rekompensaty kosztów pośrednich. Natomiast aluminium, stal i wodór są zwolnione z opłat CBAM za emisje pośrednie, ponieważ producenci unijni w tych sektorach kwalifikowali się do rekompensaty kosztów pośrednich. Podejście to opracowano w celu uniknięcia podwójnej ochrony przed ucieczką emisji, co oznacza sytuację, w której producenci unijni otrzymywaliby rekompensatę za pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla za pośrednictwem rekompensaty kosztów pośrednich, podczas gdy importerzy byliby jednocześnie obciążani w ramach CBAM za emisje pośrednie w tych sektorach.

Możliwości rozszerzenia CBAM na emisje pośrednie we wszystkich sektorach objętych CBAM

Komisja przeanalizowała kilka możliwych rozwiązań technicznych w celu rozszerzenia CBAM na emisje pośrednie we wszystkich sektorach, przy jednoczesnym uwzględnieniu interakcji z rekompensatą kosztów pośrednich. W analizie tej oceniono poszczególne rozwiązanie techniczne oraz, w stosownych przypadkach, rozwiązania częściowe w oparciu o wymienione poniżej kryteria:

- integralność środowiskowa ocenia zakres, w jakim emisje pośrednie są objęte CBAM za pomocą rozwiązania technicznego, w zależności od tego, czy rozwiązanie techniczne zapewnia pełne czy częściowe pokrycie (we wszystkich sektorach i w odniesieniu do wszystkich produktów) oraz czy pokrycie jest natychmiastowe czy stopniowe;
- zapobieganie ucieczce emisji pozwala ocenić, w jakim stopniu rozwiązanie techniczne zmniejsza ryzyko wzrostu emisji w związku z przeniesieniem produkcji UE do regionów, w których polityka klimatyczna jest słabsza, w zależności od zakresu, w jakim rozwiązanie techniczne nakłada koszty na emisje pośrednie wynikające z produkcji przywożonych towarów;

- wyważone podejście do przywozu ocenia, czy rozwiązanie techniczne pozwala uniknąć nakładania się działań, w przypadku gdy producenci unijni otrzymują nadmierną rekompensatę w odniesieniu do emisji pośrednich objętych CBAM;
- wykonalność uwzględnia obciążenie administracyjne i jasność rozwiązania technicznego dla organów regulacyjnych, importerów i operatorów;
- łatwość dostosowania ocenia poziom i tempo dostosowań wymaganych przez producentów unijnych (ze względu na zlikwidowanie rekompensaty kosztów pośrednich) i importerów unijnych (ze względu na nowe obowiązki związane z CBAM) w odniesieniu do rozwiązania technicznego.

Pierwsze rozważane rozwiązanie techniczne wiązałoby się z natychmiastowym wprowadzeniem CBAM w celu uwzględnienia wszystkich emisji pośrednich po rozpoczęciu okresu docelowego lub wkrótce po nim. Można by opracować dwa rozwiązania częściowe. W ramach rozwiązania częściowego 1a (zakładającego utrzymanie rekompensaty kosztów pośrednich) CBAM obejmowałby wszystkie emisje pośrednie, podczas gdy rekompensata kosztów pośrednich byłaby kontynuowana. W ramach rozwiązania częściowego 1b (zakładającego zlikwidowanie rekompensaty kosztów pośrednich) rekompensata kosztów pośrednich zostałaby natychmiast zlikwidowana, równolegle z wprowadzeniem CBAM w celu objęcia emisji pośrednich.

Drugie rozważane rozwiązanie techniczne wiązałoby się z rozszerzeniem CBAM, tak aby obejmował on jedynie udział emisji pośrednich, który nie został zrekompensowany w ramach rekompensaty kosztów pośrednich. Można by rozważyć tutaj kilka rozwiązań częściowych. Rozwiązanie częściowe 2a zakładałoby maksymalną intensywność pomocy w wysokości 75 %, a zatem CBAM obejmowałby pozostałe 25 % emisji pośrednich. Rozwiązanie częściowe 2b obejmowałoby wykorzystanie danych państw członkowskich dotyczących rzeczywistych płatności w ramach rekompensaty kosztów pośrednich do obliczenia niezrekompensowanego udziału emisji pośrednich objętych przez CBAM. Rozwiązanie 2c wiązałoby się ze stosowaniem zharmonizowanych założeń lub poziomów odniesienia w celu zbliżenia efektywnej intensywności pomocy. Obliczenie rzeczywistej intensywności pomocy polega na porównaniu maksymalnej rekompensaty określonej w wytycznych w sprawie pomocy państwa z rzeczywiście dokonanymi płatnościami. W przypadku gdy państwa członkowskie przyznają pomoc poniżej maksymalnego poziomu, efektywna intensywność pomocy jest niższa, a niezrekompensowany udział kosztów wyższy. W wariancie 2c można by zastosować zharmonizowaną wartość (np. zaobserwowaną średnią unijną lub sektorową wartość odniesienia) odzwierciedlającą rzeczywistą maksymalną intensywność pomocy (która zapewnia dokładniejsze oszacowanie udziału zrekompensowanych kosztów pośrednich w porównaniu ze stałą wartością zastosowaną w wariancie 2a), aby uniknąć korzystania z poufnych danych krajowych.

Trzecim rozwiązaniem technicznym byłoby stopniowe rozszerzanie CBAM na emisje pośrednie, przy jednoczesnym stopniowym ograniczaniu rekompensaty kosztów pośrednich, w tym samym tempie i w tym samym czasie, aby uniknąć podwójnej ochrony przed ucieczką emisji.

Czwartym rozwiązaniem technicznym byłoby stopniowe wycofywanie rekompensaty kosztów pośrednich i opóźnienie wprowadzenia CBAM w celu uwzględnienia emisji pośrednich do czasu całkowitego wycofania rekompensaty kosztów pośrednich. Po wprowadzeniu CBAM mechanizm ten miałby zastosowanie do 100 % emisji pośrednich w jednym etapie.

Piątym rozwiązaniem technicznym byłoby utrzymanie rekompensaty kosztów pośrednich przy jednoczesnym wprowadzeniu CBAM w celu uwzględnienia emisji pośrednich z przywozu, przy jednoczesnym dostosowaniu kwoty rekompensaty kosztów pośrednich, którą beneficjenci mogą otrzymać, aby odzwierciedlić potencjalne różnice między kosztami CBAM w odniesieniu do pośrednich emisji wbudowanych związanych z towarami objętymi CBAM a pośrednimi kosztami emisji dwutlenku węgla w modelu ustalania cen krańcowych w UE.

Niektóre z rozważanych rozwiązań technicznych można by dostosować, gdyby rozszerzono kwalifikowalność rekompensaty kosztów pośrednich na sektory objęte CBAM, które obecnie nie kwalifikują się do rekompensaty kosztów pośrednich, ale które prawdopodobnie wymagałyby dostosowań.

Natychmiastowe pełne objęcie emisji pośrednich przez CBAM, jak przewiduje rozwiązanie techniczne 1b, mogłoby być najbardziej rzetelne pod względem integralności środowiskowej i wyważonego podejścia w oczekiwaniu na dalszą analizę. Utrzymanie rekompensaty kosztów pośrednich obok CBAM, jak przewiduje rozwiązanie techniczne 1a, może wiązać się z ryzykiem wprowadzenia podwójnej ochrony przed ucieczką emisji. Podejścia pośrednie mogą przynieść bardziej zrównoważone wyniki: rozwiązania techniczne 2 zapewniają zasadniczo sposoby dostosowania CBAM do rekompensaty kosztów pośrednich w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty, ale wykonalność niektórych rozwiązań częściowych w praktyce wymaga dalszej analizy ze względu na ograniczenia danych i złożoność związane z różnymi podejściami do rekompensaty kosztów pośrednich w różnych państwach członkowskich oraz inne wyzwania metodyczne. Rozwiązania techniczne 3 mogłyby potencjalnie zapewnić sprawniejsze ścieżki transformacji o różnym poziomie złożoności. Rozwiązanie techniczne 4 wydaje się na tym etapie stosunkowo słabe w odniesieniu do integralności środowiskowej. Rozwiązanie techniczne 5 wydaje się silne w odniesieniu do integralności środowiskowej, ale wymagałoby starannej kalibracji, aby zapewnić wyważone podejście i uniknąć nadmiernej rekompensaty.

Podsumowując, przeprowadzona dotychczas analiza potwierdza, że można opracować rozwiązania techniczne służące rozszerzeniu zakresu emisji pośrednich CBAM, wykraczające poza podejście zapisane w obecnym tekście rozporządzenia w sprawie CBAM, zgodnie z którym rekompensata kosztów pośrednich i CBAM wzajemnie się wykluczają. Konieczna jest jednak dalsza analiza, aby z jednej strony w pełni zbadać wykonalność kilku z tych rozwiązań w praktyce, a z drugiej strony przeprowadzić szerzej zakrojoną ocenę skutków takich rozwiązań. Wyżej wymienione kryteria zostaną wykorzystane do oceny potencjalnych rozwiązań technicznych w świetle obecnego podejścia określonego w rozporządzeniu w sprawie CBAM.

Komisja rozważy kwestię przedłożenia ewentualnego wniosku w 2027 r. w oparciu o doświadczenia zdobyte do tego czasu w związku z CBAM i zgodnie z polityką ochrony przed ucieczką emisji, którą to kwestię należy rozważyć w piątym okresie rozliczeniowym EU

ETS. W międzyczasie szczególne przypadki mogą wymagać wcześniejszego rozpatrzenia. Na przykład w przypadku nawozów, jak zapowiedziano w Planie działania RESourceEU[41], do II kwartału 2026 r. Komisja zaproponuje plan działania mający na celu zapewnienie dostępności i przystępności cenowej nawozów krajowych, w tym działania umożliwiające stosowanie składników odżywczych pochodzących z recyklingu i innych alternatyw dla nawozów.

5.2 Emisje w sektorze transportu

Komisja oceniła wykonalność rozszerzenia CBAM na emisje wbudowane związane z transportem towarów wymienionych w załączniku I do rozporządzenia w sprawie CBAM i usługami transportowymi. Ocena emisji wbudowanych związanych z transportem towarów objętych CBAM koncentruje się na określeniu emisji wbudowanych z transportu spoza UE związanych z przywozem towarów objętych obecnie zakresem CBAM, w tym cementu, wodoru, żelaza i stali, nawozów i aluminium. Ocena ewentualnego rozszerzenia zakresu na usługi transportowe koncentruje się na usługach lotniczych i usługach transportu morskiego.

Kluczowe ustalenia dotyczące emisji wbudowanych związanych z transportem towarów wymienionych w załączniku I

Szacowane emisje spowodowane transportem towarów objętych CBAM z zakładów produkcyjnych do granicy UE stanowią około 5 % całkowitych emisji wbudowanych. Odsetek ten różni się znacznie w zależności od kraju pochodzenia i rodzaju transportu, co podkreśla znaczenie wzorców odległości i logistyki dla zrozumienia intensywności emisji dwutlenku węgla związanych z towarami przywożonymi w ramach CBAM.

Przeniesienie produkcji towarów objętych CBAM za granicę zasadniczo nie pozwala w pełni uniknąć związanych z transportem unijnych kosztów emisji dwutlenku węgla związanych z towarami objętymi CBAM przeznaczonymi na rynek UE, ograniczając wszelkie potencjalne ryzyko ucieczki emisji związane z przywozem ze względu na transport, ponieważ:

- w przypadku towarów objętych CBAM przewożonych drogą powietrzną EU ETS obejmuje już loty wewnątrz EOG;
- w przypadku towarów objętych CBAM transportowanych statkiem EU ETS obejmuje 100 % emisji pochodzących z rejsów w obrębie EOG oraz 50 % emisji pochodzących z rejsów między portem EOG a portem położonym poza terytorium EOG;
- od 2028 r. emisje z transportu drogowego związane z towarami objętymi CBAM zostaną uwzględnione w części podróży odbywającej się na terytorium EOG za pośrednictwem ETS 2.

EU ETS 2 będzie miał wpływ na emisje z transportu związane z procesami na wyższych szczeblach łańcucha wartości (tj. dystrybucją paliw i materiałów wsadowych), co może mieć wpływ na koszty produkcji.

Chociaż z oceny Komisji wynika, że pomiar, przechowywanie i wymiana danych dotyczących emisji z transportu między operatorami logistycznymi mogłyby być technicznie wykonalne, jednak opracowanie i wdrożenie systemu weryfikacji mającego zastosowanie do wielu

[41] economy.ec.europa.eu/document/download/01c448d6-dc93-40d7-9afe-4c2af448d00c_en.

operatorów logistycznych w różnych lokalizacjach międzynarodowych byłoby skomplikowane i wymagałoby szczególnej wiedzy fachowej. Drobni przewoźnicy w państwach trzecich mogą nie być przygotowani do dostarczania niezbędnych danych, a proces weryfikacji emisji z transportu na poziomie kodu CN pozostaje poważnym wyzwaniem, ponieważ nie jest to praktyka, do której przewoźnicy są przyzwyczajeni. Weryfikatorzy CBAM musieliby weryfikować emisje w różnych elementach łańcucha transportowego, co sprawiłoby, że proces weryfikacji byłby złożony i potencjalnie kosztowny.

Najważniejsze ustalenia dotyczące usług transportu lotniczego i morskiego

Na tym etapie nadal oceniane są potencjalna potrzeba, a także stosowność i skuteczność CBAM w odniesieniu do usług lotniczych i morskich[42]. Chociaż istniejące dowody na ucieczkę emisji w odniesieniu do lotnictwa dla lat 2014–2024 są ograniczone, dalsza ocena ryzyka ucieczki emisji może wyjaśnić, czy rozszerzenie CBAM na ten sektor byłoby użyteczne. Jeżeli chodzi o transport morski, w sprawozdaniu Komisji w sprawie monitorowania wdrażania rozszerzenia EU ETS na transport morski nie znaleziono konkretnych dowodów na działania mające na celu uchylanie się od obowiązków, które to dowody można by bezpośrednio przypisać wprowadzeniu EU ETS. Komisja kontynuuje jednak działania monitorujące zgodnie z wymogami dyrektywy EU ETS i rozporządzenia FuelEU Maritime, jak również analizowane są różne możliwe środki przeciwdziałania uchylaniu się od obowiązków, w tym CBAM, aby przygotować się do ewentualnych działań w razie potrzeby.

Oczekuje się, że koszty regulacyjne związane z polityką klimatyczną UE, które mogą prowadzić do ucieczki emisji, wzrosną w przyszłości. Taki wzrost kosztów wynika jednak nie tylko z EU ETS, ale również z polityki klimatycznej niezwiązanej z cenami, w szczególności z rozporządzenia ReFuelEU Aviation i rozporządzenia FuelEU Maritime. Ponieważ CBAM może przeciwdziałać jedynie ucieczce emisji wynikającej z EU ETS (lub z innych form ustalania wyraźnych opłat za emisję gazów cieplarnianych), może nie być odpowiednim instrumentem dla usług transportu lotniczego i morskiego[43]. Ponadto CBAM dla usług transportu lotniczego i morskiego musiałby być ograniczony do podzbioru tras narażonych na ucieczkę emisji, co spowodowałoby zawiłości administracyjne.

Podsumowując, CBAM dla usług lotniczych i morskich byłby skomplikowany w zarządzaniu i mógłby jedynie częściowo zaradzić potencjalnemu ryzyku ucieczki emisji. W związku z tym, jeżeli środek z dziedziny polityki miałby zostać wprowadzony, należy go starannie zaprojektować, aby przeciwdziałać potencjalnej ucieczce emisji wynikającej nie tylko z kosztów polityki ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, ale również z innych polityk, takich jak środki związane ze zrównoważonym paliwem lotniczym (SAF) lub FuelEU Maritime, a jednocześnie odpowiednio dostosować go do specyfiki odpowiednich sektorów.

[42] Projekt badania zleconego przez Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Mobilności i Transportu pt. „Economic Study for an assessment of potential carbon leakage in the aviation and maritime sectors and mitigation measures" [Analiza ekonomiczna na potrzeby oceny potencjalnej ucieczki emisji w sektorach lotniczym i morskim oraz środków łagodzących].

[43] W odniesieniu do transportu lotniczego i morskiego EU ETS obejmuje obecnie wyłącznie loty wewnątrz EOG, emisje z rejsów towarowych i pasażerskich w obrębie EOG i podczas postoju w porcie EOG oraz 50 % emisji między portami EOG a portami położonymi poza terytorium EOG.

5.3 Rozszerzenie zakresu CBAM na inne sektory

W niniejszym rozdziale przeanalizowano możliwe rozszerzenia zakresu CBAM na prekursory i dodatkowe towary, tj. na towary, które nie są ani prekursorami, ani towarami niższego szczebla w odniesieniu do towarów aktualnie objętych CBAM. To ostatnie rozszerzenie określa się również jako horyzontalne rozszerzenie zakresu. W odniesieniu do każdego potencjalnego rozszerzenia zakresu należy również ocenić wpływ na handel międzynarodowy i konkurencyjność unijnego przemysłu niższego szczebla.

5.3.1 Towary będące prekursorami

Celem tej oceny było określenie prekursorów towarów objętych obecnym zakresem CBAM, a także prekursorów dodatkowych towarów, które mogłyby zostać objęte horyzontalnym rozszerzeniem zakresu CBAM.

Po pierwsze określono odpowiednie łańcuchy wartości towarów w celu sporządzenia wykazu potencjalnych prekursorów. Następnie przeanalizowano dostępne dane dotyczące emisji, zbywalności i obróbki w ramach EU ETS w odniesieniu do tych prekursorów. Ostatecznie techniczną wykonalność włączenia poszczególnych prekursorów do CBAM oceniono przy użyciu tej samej metodyki opracowanej na potrzeby rozszerzenia zakresu (jak przedstawiono w rozdziale dotyczącym dodatkowych towarów).

Ocena technicznej wykonalności rozszerzenia zakresu na towary będące prekursorami

Z oceny wynika, że włączenie prekursorów żelaza i stali, aluminium i cementu, a także chemikaliów i ceramiki (z zastrzeżeniem ewentualnego rozszerzenia CBAM na te sektory) byłoby technicznie wykonalne. Produkty, których włączenie uznano za wykonalne, to wapno kalcynowane, dolomit kalcynowany, magnezja, tlenek glinu (i wodorotlenek glinu). Innym przykładem może być węglan sodu, pod warunkiem że sektor szklarski zostanie uznany za potencjalnego kandydata do rozszerzenia.

Włączenie innych prekursorów zawierających współprodukty[44], takich jak koks, może stanowić wyzwanie, ponieważ wymagają one opracowania specjalnej metodyki przypisywania emisji wbudowanych związanych ze współproduktami, takimi jak współprodukty koksowania (w tym smoły, oleje i związki aromatyczne), a także produkty rafineryjne.

Włączenie chemikaliów do CBAM (zob. rozdział poniżej dotyczący dodatkowych towarów) może mieć również wpływ na obróbkę współproduktów koksu i produktów rafineryjnych, ponieważ są one prekursorami chemikaliów i polimerów. Można zatem przewidzieć włączenie zarówno koksu, jak i jego współproduktów jako odpowiednich prekursorów do zakresu CBAM, jeżeli rozszerzenie zakresu ma objąć sektor chemiczny. Alternatywnie koks można by traktować jako samodzielny prekursor żelaza i stali oraz żelazostopów, a jego współprodukty byłyby wyłączone z zakresu CBAM. Jeżeli chodzi o włączenie niektórych prekursorów chemikaliów organicznych z produktów rafineryjnych, takich jak benzyna ciężka, benzyna

[44] Współprodukt oznacza dowolny z dwóch lub większej liczby produktów powstałych w wyniku tego samego procesu produkcji.

pirolityczna i reformat, kwestia ta jest omawiana w ramach horyzontalnego rozszerzenia zakresu (zob. rozdział dotyczący dodatkowych towarów).

Rozszerzenie CBAM na różne rodzaje złomu jako prekursorów w kilku sektorach, w tym w sektorze żelaza i stali oraz aluminium, stanowiłoby również istotną kwestię w odniesieniu do szkła (stłuczki) oraz masy celulozowej i papieru (masy celulozowej pochodzącej z recyklingu).

Analiza Komisji nie wykazała dodatkowych istotnych prekursorów wodoru i nawozów poza tymi, które są już objęte obecnym zakresem CBAM.

Podsumowując, w ocenie wskazano pewne prekursory, których włączenie do CBAM byłoby technicznie wykonalne, podczas gdy inne mogą stwarzać pewne wyzwania ze względu na złożoność metodyczną.

5.3.2 Dodatkowe towary

Ocena ta ma na celu określenie i priorytetowe traktowanie potencjalnych towarów i sektorów, które nie są jeszcze objęte zakresem CBAM, ale które uznaje się za narażone na ryzyko ucieczki emisji w ramach EU ETS, w szczególności chemikaliów organicznych i polimerów.

W analizie Komisji zastosowano ten sam wskaźnik ucieczki emisji co na 4. etapie EU ETS o wartości progowej 0,8[45]. Inne kryteria dotyczyły obecności co najmniej jednej instalacji objętej EU ETS należącej do tego samego kodu NACE co analizowany sektor oraz rocznych emisji objętych EU ETS wynoszących co najmniej 25 kt ekwiwalentu CO_2 zgłoszonych w odniesieniu do tego sektora. Dalsze rozważania dotyczyły włączenia towarów wyższego szczebla, które obecnie nie są objęte zakresem CBAM (np. tlenku glinu), a także tego, czy analizowane sektory wykorzystują takie same prekursory i wykazują takie same podobieństwa w procesach produkcji jak obecne sektory CBAM, czy też produkty tych sektorów są bezpośrednio towarami niższego szczebla.

Na drugim etapie zidentyfikowane sektory poddano dalszej ocenie w oparciu o dodatkowe kryteria, w tym wielkość ich produkcji w instalacjach objętych EU ETS, ich znaczenie dla produkcji i przywozu do UE z państw trzecich oraz intensywność handlu.

Ponadto Komisja oceniła, czy towary zidentyfikowane na dwóch poprzednich etapach należy zachować w ich obecnym formacie, czy też należy połączyć je w szersze kategorie produktów, biorąc pod uwagę połączenie czynników statystycznych i innych istotnych kwestii[46].

Ostatecznie złożoność sektora chemicznego wymagała przyjęcia systematycznego, skoncentrowanego na substancjach podejścia opartego na łańcuchu wartości w celu zidentyfikowania substancji kluczowych do ewentualnego włączenia do CBAM, zamiast

[45] Wskaźnik ucieczki emisji uwzględnia intensywność emisji i intensywność handlu. Zob. wykaz dostępny pod adresem: EU ETS phase 4 Preliminary Carbon Leakage List [Wstępny wykaz sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji na 4. etapie EU ETS] (6_cll-ei-ti_results_en.pdf).

[46] Kwestie te obejmują włączenie podobnych towarów do tej samej kategorii produktów w celu zapobiegania obchodzeniu przepisów, dodanie bezpośrednich produktów rynku niższego szczebla do towarów umieszczonych na krótkiej liście oraz wyłączenie kodów dla nieokreślonych produktów, a także towarów o stosunkowo niskiej wielkości przywozu lub niskiej intensywności emisji wbudowanych, aby zminimalizować obciążenia administracyjne.

polegania na analizie statystycznej, co doprowadziłoby do identyfikacji substancji rozproszonych w łańcuchach wartości, które nie są dostosowane do procesów generujących znaczne emisje. Podejście to koncentrowało się na tych łańcuchach wartości chemikaliów, które są substancjami, a nie na mieszaninach lub postaciach użytkowych kilku substancji. Do celów oceny wybrano chemikalia i odpowiednie polimery ze wskaźnikami emisyjności dla produktów w ramach EU ETS, produkowane w dużych ilościach w UE (ponad 1 megatona rocznie) lub prowadzące do znacznych emisji. Ponadto uwzględniono również prekursory i substancje niższego szczebla związane z towarami obecnie objętymi CBAM, aby zapewnić uwzględnienie złożonych łańcuchów wartości i wychwytywanie znacznych emisji.

Na podstawie zastosowania powyższych kryteriów Komisja uznała następujące sektory za priorytetowe pod względem dalszych rozważań: **masa celulozowa i papier**, **szkło**, **ceramika**, **żelazostopy**, **aluminium** i **pozostałe metale nieżelazne**. Obejmują one wstępnie zidentyfikowane towary, a także podobne towary w ramach tej samej grupy lub w ramach tego samego działu systemu zharmonizowanego lub określone prekursory.

Podejście skoncentrowane na substancjach zastosowano w celu wstępnego sporządzenia krótkiej listy około 120 substancji, w tym **chemikaliów nieorganicznych**, **chemikaliów organicznych** i **polimerów**. Analiza wykazała, że węgiel, surowa ropa naftowa i gaz ziemny są pierwotnymi surowcami do produkcji chemikaliów organicznych, generującymi kluczowe elementy składowe. Ponadto **produkty rafineryjne** zidentyfikowano zarówno jako pojedynczy sektor, jak i jako prekursory na potrzeby oceny chemikaliów organicznych i polimerów. W związku z tym uznaje się, że chemikalia są narażone na ryzyko ucieczki emisji.

Na podstawie przedstawionych powyżej kryteriów **towary pochodzące z działalności wydobywczej** i **nawozy** (np. chlorek potasu) nie zostały wybrane do dalszej analizy.

Ocena technicznej wykonalności rozszerzenia zakresu na dodatkowe towary

Istotnymi kryteriami wyboru dodatkowych towarów, które mają zostać objęte CBAM, są: po pierwsze, znaczenie sektorów pod względem emisji, mianowicie czy dany sektor należy do największych – w ujęciu łącznym – źródeł emisji gazów cieplarnianych; po drugie, stopień narażenia danego sektora na znaczne ryzyko ucieczki emisji, według definicji z dyrektywy 2003/87/WE; po trzecie, konieczność zrównoważenia szerokiego zakresu produktów pod względem emisji gazów cieplarnianych z jednoczesnym ograniczeniem złożoności i obciążeń administracyjnych.

Techniczną wykonalność rozszerzenia zakresu na dodatkowe towary oceniono przez sprawdzenie, czy właściwie zidentyfikowano towary (za pomocą kodów CN lub innych środków, takich jak numery CAS[47] dla chemikaliów) oraz czy dostępne są zasady monitorowania, w szczególności w odniesieniu do procesów produkcji i ścieżek produkcyjnych, które muszą być znane i nie mogą być nadmiernie złożone.

Dodatkowe zastosowane kryteria obejmowały potrzebę ustanowienia przepisów dotyczących przypisywania emisji w procesach, w których wykorzystywane są współprodukty, zdolność do określania wartości domyślnych emisji wbudowanych oraz zdolność systemu MRW do

[47] W bazie danych Chemical Abstracts Service (CAS) wymieniono niepowtarzalne numery reprezentujące złożone chemikalia.

uwzględnienia dłuższych łańcuchów wartości. Ponadto w przypadku chemikaliów i polimerów zrozumienie wyzwań związanych ze śledzeniem i weryfikacją procesów produkcji miało kluczowe znaczenie dla porównania łańcuchów wartości. Kwestię tę ujęto w „mierze złożoności", w ramach której analizuje się takie czynniki, jak liczba ścieżek produkcyjnych, prekursory, przypisywanie współproduktów i wyzwania związane z monitorowaniem.

Z oceny **chemikaliów** i **polimerów** wynika, że złożoność przemysłu chemicznego, który charakteryzuje się wieloma podsektorami i wzajemnie powiązanymi ścieżkami produkcyjnymi i procesami produkcji, sprawiłaby, że potencjalne włączenie tych produktów do CBAM byłoby bardzo trudne pod względem technicznym. Ustalenie to jest poparte kompleksową analizą łańcucha wartości obejmującą podstawowe chemikalia (takie jak olefiny, związki aromatyczne i metanol), które wiążą się ze znacznymi emisjami wbudowanymi, a także bardziej złożone produkty, takie jak polimery, na podstawie rozporządzenia w sprawie CBAM. Większość substancji można zidentyfikować za pomocą standardowych kodów (CN, CAS), ale niektóre z nich wymagają dodatkowego doprecyzowania. Z oceny ostatecznie wynika, że uwzględnienie złożonych ścieżek produkcyjnych i emisji przemysłu chemicznego wymagają bardziej precyzyjnych metod rozliczania.

Klasyfikacja substancji według złożoności łańcucha wartości sama w sobie nie daje jasnej podstawy do podjęcia decyzji o włączeniu ich do CBAM. Przeprowadzona ocena koncentrowała się na substancjach o niższej złożoności objętych wskaźnikami EU ETS lub na dużych wielkościach produkcji, ale duża ilość produktu nie zawsze oznacza, że włączenie tego produktu do CBAM byłoby technicznie wykonalne. Niektóre prostsze towary zostały włączone do CBAM tylko dlatego, że są prekursorami istotniejszych chemikaliów; w przypadku wykluczenia bardziej złożonych produktów konieczne może również ponowne rozważenie tych prekursorów. Inne towary oceniono wyłącznie dlatego, że pojawiają się jako współprodukty, produkty pośrednie lub produkty uboczne pomimo niewielkich ilości i ograniczonej zbywalności. Ich wyłączenie mogłoby zmniejszyć zbędną złożoność i usprawnić ogólne podejście. Ogólnie rzecz biorąc, pomimo wyzwań wynikających ze złożonych wzajemnych powiązań między tymi substancjami ocena wykazała, że **włączenie niektórych chemikaliów i polimerów do CBAM byłoby technicznie wykonalne**. Określenie jasnych warunków włączenia określonych chemikaliów lub polimerów do CBAM lub wyłączenia ich z tego mechanizmu jest jednak złożone. Podejście etapowe – stopniowo rozszerzające **zakres CBAM na chemikalia organiczne i polimery – może pomóc w rozwiązaniu problemu złożoności sektora**. **Może to obejmować na przykład wstępne rozważenie włączenia preferowanych kandydatów, którzy spełniają określone kryteria, takich jak stosunkowo proste łańcuchy wartości lub ustalone wskaźniki emisyjności dla produktów w ramach EU ETS, a następnie stopniowe rozszerzanie zakresu na szerszy wachlarz substancji**.

Ostatecznie włączenie chemikaliów i polimerów do CBAM wymagałoby śledzenia odpowiednich chemikaliów i polimerów oraz związanych z nimi emisji wbudowanych w złożonych łańcuchach wartości i na skomplikowanych ścieżkach produkcyjnych obejmujących sektory niższego szczebla, w tym detergenty, kosmetyki, produkty farmaceutyczne (produkty niższego szczebla w stosunku do chemikaliów organicznych),

tekstylia, opakowania i inne. Śledzenie tych łańcuchów wartości jest szczególnie trudne ze względu na samą różnorodność i złożoność odnośnych produktów rynku niższego szczebla, które obejmują szeroki zakres gałęzi przemysłu i zastosowań.

Jeśli chodzi o **produkty rafineryjne**, w analizie Komisji uwzględniono dwie grupy: prekursory chemikaliów organicznych (takie jak benzyna ciężka, benzyna pirolityczna i reformat) oraz paliwa handlowe (chociaż benzyna ciężka może należeć do obu kategorii). Istnieją dwa możliwe podejścia do włączenia produktów rafineryjnych do CBAM: 1) włączenie jedynie prekursorów chemikaliów organicznych, które byłyby ukierunkowane na ograniczoną liczbę produktów przyczyniających się do emisji wbudowanych. Podejście to wykluczałoby jednak większość emisji pochodzących z produktów rafineryjnych i wymagałoby utworzenia nowych kategorii, ponieważ obecne kody CN obejmują szeroki zakres substancji; lub 2) włączenie wszystkich produktów rafineryjnych, co obejmowałoby wszystkie emisje z tego sektora. Podejście to może mieć jednak wpływ na paliwa handlowe, które podlegają już opodatkowaniu, co prowadziłoby do skutków gospodarczych i społecznych. Ze wstępnych ustaleń wynika, że **włączenie jedynie prekursorów chemikaliów organicznych byłoby trudne, ale nawet jeśli cały sektor rafineryjny jest trudny do monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW), wyzwania te nie wydają się niemożliwe do pokonania, ponieważ podobne procesy MRW są już stosowane w ramach EU ETS**.

Z oceny Komisji wynika również, że technicznie wykonalne jest rozważenie włączenia do CBAM niektórych towarów umieszczonych na krótkiej liście z takich sektorów, jak **przemysł celulozowo-papierniczy, szkło, ceramika** (w tym materiały ogniotrwałe) i **przemysł żelazostopów** (np. żelazokrzem i żelazokrzemomangan). Ponadto za potencjalnych kandydatów można uznać także tlenek glinu i jego produkt pośredni – wodorotlenek glinu, które są również włączone jako prekursory (zob. rozdział dotyczący towarów będących prekursorami). W przypadku tych towarów nie ma barier technicznych, które utrudniałyby ich włączenie, albo występujące bariery techniczne są podobne do barier występujących w przypadku towarów umieszczonych na krótkiej liście, co zapobiegłoby obchodzeniu przepisów i zapewniłoby równe traktowanie. W tych sektorach niektóre grupy towarów wydają się jednak zbyt niejednorodne, a proces ich produkcji jest zbyt skomplikowany, aby objąć je CBAM. Złożoność ta jest głównym powodem, dla którego analiza Komisji nie wykazuje obecnie, że sektor **metali nieżelaznych** (obejmujący ołów, cynk i miedź) może kwalifikować się do włączenia.

Ponadto w ocenie zidentyfikowano grupy towarów, które są zazwyczaj produkowane w instalacjach nieobjętych EU ETS i które zostałyby sklasyfikowane jako towary niższego szczebla potencjalnych kandydatów do rozszerzenia zakresu CBAM. Towary te można uznać za potencjalnych kandydatów z zastrzeżeniem dwóch warunków: po pierwsze, towary będące ich prekursorami muszą być już objęte CBAM, a po drugie – szczegółowa ocena musi potwierdzić, że są one narażone na ryzyko ucieczki emisji. Chociaż obecnie nie proponuje się potencjalnego włączenia tych towarów, mogą one zostać dodane na późniejszym etapie w oczekiwaniu na sformalizowanie przepisów dotyczących towarów niższego szczebla.

Ponadto za potencjalnego kandydata można uznać złom z niektórych sektorów, takich jak przemysł celulozowo-papierniczy, szkło i aluminium (w tym makulaturę z papieru i tektury, stłuczkę oraz odpady i złom aluminium). W przypadku włączenia tych produktów należałoby jednak uwzględnić szersze kwestie związane z włączeniem złomu do zakresu CBAM (zob. sekcja powyżej dotycząca unikania obowiązków związanych z CBAM).

Podsumowując, rozszerzenie zakresu CBAM na dodatkowe towary wiąże się zarówno ze znacznymi korzyściami, jak i wyzwaniami. Z jednej strony może pomóc w ograniczeniu ucieczki emisji, propagowaniu produkcji niskoemisyjnej i zwiększeniu ogólnego uwzględnienia łańcuchów wartości podlegających opłacie emisyjnej, przyczyniając się tym samym do bardziej kompleksowej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Uwzględnienie potencjalnych kandydatów istotnie przyczyniających się do emisji, takich jak chemikalia, polimery i produkty rafineryjne, może umożliwić uzyskanie **znaczących wyników**. Z drugiej strony włączenie takich produktów do CBAM byłoby skomplikowane pod względem technicznym ze względu na duże zróżnicowanie produktów i procesów produkcji w tych sektorach oraz potencjalnie zwiększyłoby obciążenie administracyjne, zwłaszcza dla MŚP, które mogą nie dysponować zasobami lub wiedzą fachową umożliwiającymi spełnienie nowych wymogów. Ponadto przypisanie emisji wbudowanych do niektórych towarów, takich jak złom lub produkty rynku niższego szczebla, może stanowić wyzwanie metodyczne i wymagać opracowania nowych metod lub przepisów. Ostatecznie dogłębna ocena tych zalet i wad ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby rozszerzenie CBAM skutecznie ograniczyło emisje przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnych skutków, co wymaga zrównoważonego podejścia, w ramach którego w celu osiągnięcia skutecznego rezultatu porównuje się korzyści dla środowiska z potencjalnymi kosztami i wyzwaniami.

5.3.3 Towary niższego szczebla

Rozszerzenie mechanizmu na niższe szczeble łańcucha wartości w etapach

W art. 30 ust. 3 rozporządzenia w sprawie CBAM zobowiązano Komisję do przedstawienia sprawozdania na temat ewentualnego rozszerzenia zakresu mechanizmu na niższe szczeble łańcucha wartości. Do końca 2025 r. Komisja zaproponuje rozszerzenie zakresu na produkty rynku niższego szczebla sektorów metali objętych CBAM takich jak żelazo, stal i aluminium, jak określono w rozdziale 4.1. We wniosku tym nie zostaną uwzględnione chemikalia (nawozy i wodór) i cement[48]. W niniejszym rozdziale wyjaśniono powody tej decyzji.

W produkcji towarów niższego szczebla jako materiał wsadowy wykorzystuje się towary wymienione w załączniku I do rozporządzenia w sprawie CBAM, tj. towary podstawowe podlegające CBAM. Kluczową zasadą rozszerzenia CBAM na te towary jest ograniczenie stosowania dostosowania cen na granicach do emisji, które byłyby objęte EU ETS, gdyby towar został wyprodukowany w UE.

Jeżeli Komisja zaproponuje rozszerzenie CBAM na towary niższego szczebla w postaci chemikaliów i cementu, zastosuje te same kryteria, które przedstawiono w rozdziale 4.1

[48] Nie uwzględnia się produktów rynku niższego szczebla związanych z energią elektryczną ze względu na to, że energia elektryczna jest wykorzystywana w procesie produkcji praktycznie wszystkich towarów, co sprawia, że określenie udziału materiałów wsadowych i emisji wbudowanych związanych z energią elektryczną we wszystkich możliwych przywożonych towarach jest niewykonalne.

dotyczącym towarów niższego szczebla, mające zastosowanie do metali, a mianowicie wzrost kosztów spowodowany CBAM, zbywalność, znaczenie emisji i techniczną wykonalność.

Towary chemiczne niższego szczebla

Przed ewentualnym rozszerzeniem zakresu horyzontalnego mechanizmu na chemikalia organiczne i polimery, o którym mowa w rozdziale powyżej, przedwczesne byłoby włączenie do CBAM produktów znajdujących się na niższym szczeblu w stosunku do nawozów i wodoru stanowiących towary podstawowe z dwóch głównych powodów.

Po pierwsze, bez rozszerzenia zakresu horyzontalnego jedynie emisje wbudowane związane z prekursorami produktów objętych obecnym zakresem CBAM zostałyby uwzględnione w odpowiedzialnych emisjach wbudowanych związanych z towarami niższego szczebla. Spowodowałoby to pominięcie znacznych części pełnych emisji wbudowanych związanych z tymi towarami niższego szczebla w ich prekursorach chemicznych i polimerowych. W takim przypadku nie zostałaby zapewniona pełna zgodność z EU ETS. Aby złagodzić tę nierównowagę między EU ETS a CBAM, należy najpierw włączyć do CBAM kilka chemikaliów organicznych jako towary podstawowe podlegające CBAM. Te prekursory horyzontalne (chemikalia organiczne i polimery) przyczyniają się do powstania znacznych ilości, a nawet większości emisji wbudowanych związanych z nawozami i wodorem. W związku z tym wskazane jest włączenie zidentyfikowanych produktów rynku niższego szczebla z sektora chemicznego dopiero wtedy, gdy CBAM zostanie rozszerzony horyzontalnie.

Po drugie, do czasu ewentualnego późniejszego rozszerzenia horyzontalnego można lepiej opracować metodykę przypisywania emisji do przemysłu chemicznego. Monitorowanie emisji z produkcji chemikaliów może wymagać znacznych wysiłków. Wiele chemikaliów organicznych jest produkowanych w wysoce zintegrowanych zakładach wytwarzających wiele produktów. Jeżeli emisje wbudowane związane z poszczególnymi chemikaliami muszą być monitorowane z wykorzystaniem granic systemowych oddzielnie dla każdej substancji chemicznej, co byłoby podejściem stosowanym w obecnej metodyce dotyczącej CBAM, wymagałoby to nie tylko monitorowania wielu strumieni paliw, w tym różnych gazów odlotowych i strumieni produktów ubocznych z różnych procesów w zakładzie, ale również wielu przepływów ciepła do i z każdego procesu. Chemikalia często mają kilka ścieżek produkcyjnych i każda z nich wymagałaby własnej metodyki obliczania emisji. Metodyka ta musiałaby również uwzględniać fakt, że chemikalia są przekształcane lub wykorzystywane w procesie wytwarzania towaru niższego szczebla. W związku z tym w metodyce tej w celu przypisania zawartości towaru podstawowego do towaru niższego szczebla należałoby zastosować współczynniki stechiometryczne, a nie masę materiału wsadowego towaru podstawowego, co można zrobić w przypadku żelaza i stali, aluminium i cementu.

Towary niższego szczebla zawierające cement

Liczba produktów rynku niższego szczebla, w których cement wykorzystuje się jako materiał wsadowy, jest stosunkowo ograniczona. Produkty te obejmują na przykład prefabrykowane bloki ścienne, płytki cementowe i cegły oraz beton gotowy do wylania. Wielkość przywozu do UE produktów niższego szczebla zawierających cement jest bardzo niska, a charakterystyczną cechą tych produktów są elementy ograniczające możliwość transportu, na przykład wysoki

stosunek masy do wartości. Ponadto produkty takie jak azbestocement i beton gotowy do wylania nie są w ogóle zbywalne ze względu na zakaz handlu azbestocementem jako materiałem niebezpiecznym oraz dlatego, że beton gotowy do wylania jest produktem o nietrwałym charakterze, zazwyczaj wytwarzanym na miejscu lub w pobliżu. Ponadto produkty rynku niższego szczebla zawierające cement charakteryzują się zazwyczaj wysokim stopniem rozcieńczenia materiałów, przy czym cement stanowi średnio jedynie około 20 % całkowitej masy towarów niższego szczebla. Oznacza to, że opłata emisyjna nakładana na składnik cementowy towarów niższego szczebla prawdopodobnie skutkuje jedynie ograniczonym wzrostem całkowitego kosztu własnego. Ogólnie rzecz biorąc, powyższe czynniki oznaczają, że ryzyko ucieczki emisji w przypadku towarów, które powstają na późniejszych etapach produkcji cementu, jest ograniczone. W związku z tym w odniesieniu do wniosku z 2025 r. w sprawie rozszerzenia CBAM na niższe szczeble łańcucha wartości priorytetowo potraktowano towary niższego szczebla, w przypadku których istnieje większe ryzyko ucieczki emisji.

6 Wnioski i dalsze kroki

Komisja kończy **prace przygotowawcze** dotyczące zobowiązania finansowego w ramach CBAM, które ma zacząć obowiązywać 1 stycznia 2026 r. Oprócz wniosku zbiorczego Komisja wprowadza dodatkowe **uproszczenia i mechanizmy elastyczności**, aby ułatwić przedsiębiorstwom, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom, przestrzeganie przepisów.

Unijna **strategia Global Gateway** jeszcze bardziej przyspieszy dekarbonizację gospodarek krajów rozwijających się. Takie wsparcie przyniesie potrójną korzyść: pomoże w walce ze zmianą klimatu na całym świecie; zapewni wsparcie rozwoju w krajach partnerskich; oraz zademonstruje w konkretny sposób solidarność UE. Wspierając działania na rzecz dekarbonizacji, strategia ta przyczyni się również do zmniejszenia wielkości emisji związanych z produkcją towarów wywożonych z tych państw, a tym samym zwiększy konkurencyjność przemysłu i złagodzi ekspozycję na CBAM.

Komisja przedstawia obecnie **wniosek, którego celem jest zwiększenie** skuteczności CBAM przez ograniczenie ryzyka ucieczki emisji na rynkach niższego szczebla, wzmocnienie egzekwowania mechanizmu, zniechęcanie to stosowania praktyk unikania obowiązków i zachęcanie do dekarbonizacji sieci elektroenergetycznych w państwach trzecich. Na początku 2026 r. Komisja przyjmie, w oparciu o **zasadę równoważności**, akt wykonawczy ustanawiający przepisy dotyczące odliczania opłaty emisyjnej faktycznie uiszczonej w państwach trzecich. Przyczyni się to do dalszego upowszechniania instrumentów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w krajach partnerskich.

Na drugim etapie, w 2027 r., Komisja oceni, czy należy zaproponować dalsze rozszerzenie CBAM przez włączenie dodatkowych sektorów objętych EU ETS zagrożonych ucieczką emisji, większej liczby towarów niższego szczebla lub emisji pośrednich z dodatkowych sektorów objętych CBAM.

Do 1 stycznia 2028 r., a następnie co dwa lata, Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia w sprawie CBAM i funkcjonowania CBAM, zgodnie z wymogami art. 30 ust. 6 rozporządzenia w sprawie CBAM.