



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 135 (1883), 30 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Graniczny podatek węglowy – warunkowa pomoc dla przemysłu

Marek Wąsiński

*Unia Europejska rozważa obciążenie importowanych dóbr kosztami dwutlenku węgla wyemitowanego przy ich produkcji. Taki podatek mógłby wesprzeć działania na rzecz ochrony klimatu i pomóc unijnym firmom w rywalizacji z dostawcami spoza UE, zwalczając ryzyko tzw. ucieczki emisji. Byłby jednak trudny do wprowadzenia, a ponadto mógłby spowodować eskalację konfliktów handlowych i sporów na forum WTO. Jego opłacalność dla polskiej gospodarki w długim okresie byłaby uwarunkowana zwiększeniem innowacyjności i redukcją krajowych emisji.*

Problemem filaru unijnej polityki klimatycznej, tj. systemu handlu emisjami (Emission Trading Scheme – ETS), jest to, że nakłada on obowiązek zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> tylko na unijnych, a nie wszystkich producentów dóbr konsumowanych w UE. Stwarza to ryzyko ucieczki emisji, czyli przenoszenia się przemysłu do państw spoza Unii, gdzie nie ma takich opłat. W związku z tym cele ochrony klimatu nie są realizowane, gdyż źródło zanieczyszczeń przenosi się poza UE. Traci na tym również unijna gospodarka ze względu na spadek konkurencyjności firm i utratę miejsc pracy. Dotychczas Unii udało się ograniczyć to zjawisko dzięki przyznawaniu bezpłatnych uprawnień do emisji podmiotom z sektorów energochłonnych (np. producentom cementu czy stali). Zmniejsza to jednak bodźce do ograniczania emisji (choć pełne wsparcie otrzymują tylko najbardziej efektywne instalacje). Problem powróci w razie podwyższenia celów redukcyjnych do 2030 r. lub ograniczenia stosowania bezpłatnych uprawnień. W jego rozwiązaniu może pomóc graniczny podatek węglowy (Border Carbon Tax – BCT).

**Opodatkowanie importowanych emisji.** W ramach BCT na sprowadzane towary nakładana byłaby opłata, która wyrównywałaby różnice w kosztach emisji dwutlenku węgla w UE oraz poza nią. Pierwotnie pomysł jej wprowadzenia pojawił się, gdy George W. Bush zablokował ratyfikację protokołu z Kioto przez USA w 2001 r., a przymiarki miały miejsce po nieudanych negocjacjach globalnego porozumienia klimatycznego w Kopenhadze w 2009 r. Temat powrócił po raz trzeci po zapowiedzi Donalda Trumpa o wycofaniu USA z porozumienia paryskiego w 2017 r. Nowa przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zleciła we wrześniu br. kandydatowi na komisarza ds. gospodarki przygotowanie propozycji BCT we współpracy z komisarzem ds. handlu i wiceprzewodniczącym KE ds. europejskiego zielonego ładu. Wprowadzenie podatku otwarcie popiera Francja, inne państwa czekają na projekt KE. Choć nie ma jeszcze oficjalnej propozycji, prawdopodobnie pozyskane środki miałyby trafić do budżetu UE.

Problemem BCT jest skomplikowany sposób jego wdrożenia. Już teraz towary przechodzą długie procedury celne, do nich byłoby trzeba dodać naliczanie podatku. Wysokość opłaty byłaby uzależniona od tego, czy producent poniósł koszty emisji CO<sub>2</sub> w swoim kraju. Do obliczania wysokości BCT konieczne byłoby określenie tych kosztów w państwie eksportującym, oszacowanie emisyjności procesu produkcji danego dobra i odjęcie rabatów (np. bezpłatnych uprawnień) udzielanych unijnym producentom. Jeszcze trudniejsze byłoby obliczanie emisyjności dóbr, które zostały wytworzone w kilku państwach. Dlatego

niektórzy eksperci proponują ograniczenie BCT do części sektorów surowcowych, np. cementu, stali czy aluminium.

Podatek musiałby też być zgodny z dwiema zasadami sprawiedliwego handlu WTO – niedyskryminacji między różnymi państwami i niedyskryminacji między produktami krajowymi a zagranicznymi. Wprawdzie organizacja dopuszcza ograniczenia handlu ze względu na ochronę środowiska, ale w świetle praktyki WTO nie jest jasne, czy zalicza się do tego ochrona klimatu z zastosowaniem BCT.

**Potencjalne skutki rynkowe.** BCT wyrównałby koszty związane z polityką klimatyczną ponoszone przez producentów w UE i poza nią. Utrzymanie po jego wprowadzeniu przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla przemysłu wymagałoby jednak odliczenia od podatku rabatu odpowiadającego ich cenie. BCT miałyby wówczas marginalne znaczenie i nie zachęcałyby skutecznie producentów eksportujących do UE do ograniczania emisji CO<sub>2</sub>. Dlatego zapewnienie konkurencyjności i realizacji celów klimatycznych mogłoby się odbyć jedynie poprzez wycofanie bezpłatnych uprawnień. To zaś podniosłoby koszty produkcji w UE, ale w równym stopniu także importu z zagranicy. Zniknęłoby też zróżnicowanie skali pomocy wewnątrz UE ze względu na innowacyjność instalacji. Jednocześnie BCT promowałaby redukcję emisji – zmniejszałaby ona konieczność zakupu uprawnień i pozwalała osiągać przewagę względem konkurentów, w tym spoza UE.

Zastosowanie BCT do wszystkich branż objętych ETS lub ponoszących koszty pośrednie jego funkcjonowania byłoby dla nich korzystne, bo zmniejszałoby nierównowagę w kosztach produkcji względem konkurentów zagranicznych. Byłoby jednak trudne do zastosowania w praktyce, zwłaszcza gdyby wysokość opłat została uzależniona od emisyjności źródeł energii elektrycznej wykorzystywanej do wytwarzania dóbr.

Wprowadzenie dodatkowych opłat na import odczułoby zarazem sektory wytwarzające dobra przetworzone i wykorzystujące surowce takie jak cement, stal i aluminium. BCT podniósłby ich ceny, co zwiększyłoby koszty wytwarzanych dóbr (w niewielkim stopniu, jeżeli utrzymane zostałyby bezpłatne uprawnienia). Z perspektywy konsumenta miałyby to małe przełożenie na ceny pojedynczych produktów, gdyż opłaty za tonę emisji CO<sub>2</sub> sięgają obecnie 30 euro.

Istnieje możliwość wprowadzenia BCT również na towary eksportowane. Wyrównywałby on koszty ponoszone przez europejskie przedsiębiorstwa w związku z zakupem uprawnień i przez producentów działających na rynkach, gdzie takich opłat nie ma. Jego wprowadzenie naraziłoby jednak cały mechanizm na zarzut subsydium eksportowego i zmniejszyłoby skuteczność redukcji emisji w UE.

**Konsekwencje międzynarodowe.** BCT może być istotnym narzędziem nacisku na inne państwa, które nie nakładają opłat z tytułu emisji gazów cieplarnianych. Dopóki tego nie zrobią, ich firmy eksportujące towary do UE będą musiały ponosić opłaty na granicy.

Oznacza to ryzyko sporów prawnych: państwa dotknięte podatkiem będą szukały możliwości jego zaskarżenia przed panelem arbitrażowym WTO. Nie istnieje w tej kwestii precedens, który pozwalałby przewidzieć werdykt panelu. Chociaż podatek może zostać uznany za zgodny z przepisami WTO, istnieje ryzyko, że panel określi go jako nielegalną dodatkową opłatą importową. Jednocześnie warto zauważyć, że w razie utrzymania się paraliżu systemu rozstrzygania sporów WTO w wyniku działań USA wprowadzenie nawet potencjalnie nielegalnego BCT nie będzie mogło zostać prawnie zakwestionowane.

W obliczu utrzymujących się napięć handlowych między UE a USA wprowadzenie BCT mogłoby wywołać eskalację sporu. Jak dotąd Donald Trump opóźnia decyzję w sprawie ceł na import samochodów i części motoryzacyjnych, ale należy zakładać, że wdrożenie BCT spotkałoby się właśnie z taką odpowiedzią obecnej administracji USA. Mogłoby narazić UE również na retorsje ze strony innych państw, m.in. Rosji czy Chin (przy czym w ChRL w niektórych prowincjach funkcjonuje system handlu emisjami, a ogólnokrajowy ma zostać wdrożony), które uznałyby opłaty za ochronę własnego rynku. Współpraca z innymi państwami przy wprowadzeniu BCT mogłaby ograniczyć ryzyko takich negatywnych konsekwencji.

**Wnioski dla Polski.** Dla Polski wprowadzenie BCT byłoby potencjalnie pozytywne. Polskim producentom z objętych nim branż nie zagrażałaby konkurencja spoza UE ze względu na to, że do produktów zza granicy doliczane byłyby koszty emisji CO<sub>2</sub>. Im więcej produktów objąłby podatek, tym silniej wsparłby branże energochłonne, które są narażone na dodatkowe koszty w związku z funkcjonowaniem ETS.

W praktyce korzyści z BCT byłyby uzależnione od niskoemisyjnej transformacji polskiej gospodarki. Połączenie wprowadzenia podatku z wycofaniem bezpłatnych uprawnień zmusiłoby jednak producentów w UE, w tym polskich, do płaconia za nie pełnej ceny. Ta będzie rosła wraz z intensyfikacją działań UE na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Konkurenci z UE i spoza niej (objęci BCT) dążyliby wówczas do zwiększenia efektywności instalacji i redukcji emisji, by nie ponosić dodatkowych kosztów. Utrzymanie konkurencyjności produkcji w Polsce byłoby więc możliwe tylko poprzez wzrost innowacyjności i inwestycje w nowe instalacje przemysłowe. Szczególnie istotne mogłoby się to okazać po 2030 r., wraz z formułowaniem nowych celów redukcyjnych i zmniejszeniem pomocy dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji.