EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady,

kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích

{COM(2021) 564 final} - {SEC(2021) 564 final} - {SWD(2021) 643 final} -
{SWD(2021) 647 final}

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Pokud by celosvětově přetrvávaly rozdíly v úrovni ambicí v oblasti klimatu, zvýšené ambice EU posílí riziko úniku uhlíku z EU. Tento únik je způsoben přemístěním výroby energeticky náročných výrobků z EU do zemí s nižšími náklady na dodržování předpisů v oblasti životního prostředí, přičemž tytéž výrobky EU jsou nahrazeny uhlíkově náročnějšími dovozy z těchto zemí. V takovém případě je výsledkem celkový nárůst celosvětových emisí, což oslabuje účinnost politik EU v oblasti klimatu.

V roce 2005 zavedla Unie systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) s cílem snížit emise skleníkových plynů a bojovat proti změně klimatu. Cíl klimatické neutrality EU do roku 2050 a rozhodnutí zvýšit ambice v oblasti klimatu do roku 2030 vedou k širšímu přehodnocení stávajících opatření proti úniku uhlíku. Přidělování bezplatných povolenek zabraňuje rizikům úniku uhlíku, ale v porovnání s plným obchodováním s povolenkami formou dražby také zeslabuje signál o ceně uhlíku vůči průmyslu EU. Jako alternativa k přidělování bezplatných povolenek by mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) zajistil, aby cena dovozu přesněji odrážela jeho obsah uhlíku.

Čeho by mělo být dosaženo?

Cílem zavedení mechanismu CBAM je přispět k celkovému cíli, kterým je řešení změny klimatu snižováním emisí skleníkových plynů v EU i v celosvětovém měřítku.

Konkrétně má dané opatření: i) řešit riziko úniku uhlíku, ii) přispět k cílům dekarbonizace v EU, iii) povzbudit výrobce ve třetích zemích, kteří vyvážejí do EU, aby přijali nízkouhlíkové technologie, a iv) zajistit, aby cena dovozu přesněji odrážela jeho obsah uhlíku.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Snižování emisí skleníkových plynů je v zásadě přeshraničním problémem, který vyžaduje účinná opatření v co největším rozsahu. EU jako nadnárodní organizace má dobré předpoklady k tomu, aby na svém území zavedla účinnou politiku v oblasti klimatu, jako tomu bylo v případě EU ETS. Jediným smysluplným způsobem, jak zajistit rovnocennost politiky stanovování ceny uhlíku uplatňované na vnitřním trhu EU a politiky stanovování ceny uhlíku uplatňované na dovoz, je přijmout opatření na úrovni Unie. Potřeba minimálních administrativních nákladů je navíc nejlépe zajištěna důslednými pravidly pro celý jednotný trh.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Bylo zváženo šest možností, včetně dvou různých daní (možnosti č. 1 a 6) a nařízení, které by odráželo EU ETS, pokud jde o dovoz (zbývající možnosti) vybraných základních materiálů (hliník, hnojiva, cement, železo a ocel) a elektřiny. Všechna opatření jsou navržena tak, aby bylo zajištěno dodržování mezinárodních závazků EU:

Možnost č. 1 představuje dovozní uhlíková daň založená na standardní hodnotě odrážející průměr emisí v EU, přičemž dovozci by mohli prokázat skutečnou uhlíkovou náročnost svých dovážených výrobků. Na

druhou stranu **možnost č. 6** spočívá ve výběru spotřební daně z materiálů s vysokým obsahem emisí uhlíku, která by se vztahovala na spotřebu jak domácích, tak i dovážených výrobků, při současném pokračování přidělování bezplatných povolenek v rámci EU ETS.

Zbývající možnosti zahrnují nákup a odevzdávání dovozních certifikátů (certifikátů CBAM) při dovozu vybraných základních materiálů, které by odrážely EU ETS. V rámci **možnosti č. 2** by se cena certifikátů zakládala na standardní hodnotě odrážející průměr emisí v EU, přičemž dovozci by měli možnost prokázat skutečnou uhlíkovou náročnost dovážených výrobků. **Možnost č. 3** předpokládá, že cena uhlíku při dovozu bude založena na skutečných emisích výrobců ze třetích zemí, a nikoli na standardní hodnotě založené na průměrných hodnotách, kterých dosahují výrobci v EU. Obě tyto možnosti předpokládají, že odvětví zahrnutá do mechanismu CBAM by nedostávala bezplatné povolenky v rámci EU ETS.

Možnost č. 4 je variantou možnosti č. 3. Zvažováno je postupné zavedení mechanismu CBAM s postupným rušením bezplatných povolenek po roce 2025. **Možnost č. 5** je další variantou, jež by obnášela rozšíření oblasti působnosti o navazující články hodnotového řetězce tak, aby byly zahrnuty i základní materiály jako součást komponent a konečných výrobků.

Toto posouzení dopadů podporuje jako upřednostňovanou možnost kvůli jejím pozitivním dopadům a soudržnosti se zbývající částí balíčku „Fit for 55“ možnost č. 4.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Z veřejné konzultace vyplynulo, že únik uhlíku je již nyní vnímán jako realita a že příslušné riziko s ohledem na zvýšení ambicí EU v oblasti klimatu pravděpodobně vzroste. Respondenti se domnívají, že pro návrh mechanismu CBAM jsou alespoň částečně relevantní všechny následující možnosti politiky (v pořadí podle nejlepšího hodnocení): i) daň uplatňovaná na dovoz v odvětvích ohrožených únikem uhlíku (např. hraniční daň nebo clo); ii) uhlíková daň (např. spotřební daň nebo daň typu DPH) na spotřební úrovni uplatňovaná na výrobu v EU i na dovoz; iii) povinnost zakoupit certifikáty CBAM ze zvláštního souboru mimo EU ETS určeného pro dovoz, který by odrážel cenu EU ETS, nebo iv) rozšíření EU ETS na dovoz.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Možnost č. 4 přináší jasné výhody, pokud jde o snížení emisí v EU a snížení rizika úniku uhlíku v případě zvažovaných odvětví. Ve srovnání se scénářem, který předpokládá pokračování přidělování bezplatných povolenek v rámci EU ETS a novou úroveň ambicí v oblasti klimatu, by možnost č. 4 v rámci odvětví zahrnutých do mechanismu CBAM vedla do roku 2030 ke snížení emisí v EU o 1,0 % a ve zbytku světa o 0,4 %. V rámci možnosti č. 4 se navíc únik uhlíku do roku 2030 sníží na –29 %.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Pokud jde o hospodářské dopady, možnost č. 4 by ve srovnání se základním scénářem pro rok 2030 znamenala omezený negativní dopad na HDP (–0,223 %) a spotřebu (–0,558 %) a mírně pozitivní účinky na investice (0,388 %). Co se týče sociálních dopadů, možnost č. 4 předpokládá malé zvýšení zaměstnanosti o 0,3 % v odvětvích zahrnutých do mechanismu CBAM (ve srovnání se základním scénářem pro rok 2030). V navazujících odvětvích se předpokládá omezený negativní dopad na zaměstnanost.

Očekávají se rovněž administrativní náklady a náklady na dodržování předpisů pro podniky a orgány.

Ačkoli je obtížné tyto náklady přesně určit, z odhadů vyplývá, že celkové náklady pro podniky by v rámci možnosti č. 4 mohly činit 9,8 až 14,3 milionu EUR ročně. Odhadované náklady orgánů na vymáhání předpisů by mohly činit celkem 15 milionů EUR ročně.
Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?
Předpoklady a dostupné údaje neumožňují kvantitativní posouzení dopadů na malé a střední podniky. Můžeme však očekávat vyšší relativní náklady na dodržování předpisů pro malé podniky než pro větší podniky. Konkurenceschopnost by byla posílena, neboť se sníží riziko úniku uhlíku.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Žádné jiné významné dopady se neočekávají.
Očekávají se jiné významné dopady?
Žádné jiné významné dopady se neočekávají.
Proporcionalita?
Možnost č. 4 splňuje cíle iniciativy přiměřeným způsobem.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Opatření se bude nejprve vztahovat na omezený počet odvětví. Po třech letech od vstupu v platnost bude přezkoumáno zejména s cílem zvážit rozšíření jeho oblasti působnosti na více základních produktů a na polotovary a konečné výrobky.