ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

**ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ**

***που συνοδεύει το έγγραφο***

**Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου**

**για τη θέσπιση μηχανισμού συνοριακής προσαρμογής άνθρακα**

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

**Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης**

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού συνοριακής προσαρμογής άνθρακα

**Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης**

**Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;**

Εάν οι διαφορές στα επίπεδα κλιματικής φιλοδοξίας συνεχίσουν να υπάρχουν σε παγκόσμιο επίπεδο, οι αυξημένες φιλοδοξίες της ΕΕ θα ενισχύσουν τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα από την ΕΕ. Η διαρροή αυτή οφείλεται στη μετεγκατάσταση της παραγωγής ενεργοβόρων προϊόντων από την ΕΕ σε χώρες όπου το κόστος περιβαλλοντικής συμμόρφωσης είναι χαμηλότερο, καθώς και στην αντικατάσταση των εν λόγω προϊόντων της ΕΕ από προϊόντα υψηλότερης έντασης άνθρακα που εισάγονται από τις χώρες αυτές. Στην περίπτωση αυτή, το αποτέλεσμα είναι η αύξηση των παγκόσμιων εκπομπών συνολικά, γεγονός που υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ για το κλίμα.

Το 2005, η ΕΕ θέσπισε το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ (στο εξής: ΣΕΔΕ της ΕΕ) με στόχο τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής. Ο στόχος της ΕΕ για κλιματική ουδετερότητα έως το 2050 και η απόφαση να αυξηθεί η κλιματική της φιλοδοξία έως το 2030 έχουν οδηγήσει στην ευρύτερη επανεξέταση των υφιστάμενων μέτρων καταπολέμησης της διαρροής άνθρακα. Ειδικότερα, η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής μειώνει τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα, αλλά ταυτόχρονα αποδυναμώνει το μήνυμα προς τη βιομηχανία της ΕΕ ως προς την τιμή των εκπομπών άνθρακα σε σύγκριση με τον πλήρη πλειστηριασμό. Ως εναλλακτική λύση προς τη δωρεάν κατανομή, ο μηχανισμός συνοριακής προσαρμογής άνθρακα (στο εξής: CBAM) θα διασφαλίσει ότι οι τιμές των εισαγωγών αντανακλούν ακριβέστερα την περιεκτικότητά τους σε άνθρακα.

**Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;**

Η θέσπιση του CBAM έχει ως πρωταρχικό στόχο την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην ΕΕ και παγκοσμίως.

Πιο συγκεκριμένα, το μέτρο αποσκοπεί στα εξής: i) στην αντιμετώπιση του κινδύνου διαρροής άνθρακα, ii) στη συμβολή στους στόχους απαλλαγής από τις εκπομπές άνθρακα στην ΕΕ, iii) στην ενθάρρυνση των παραγωγών τρίτων χωρών που εξάγουν στην ΕΕ να υιοθετήσουν τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών άνθρακα και iv) στο να διασφαλιστεί ότι η τιμή των εισαγωγών αντικατοπτρίζει με μεγαλύτερη ακρίβεια την περιεκτικότητά τους σε άνθρακα.

**Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);**

Η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου αποτελεί κατά βάση διασυνοριακό ζήτημα, για το οποίο απαιτείται αποτελεσματική δράση στη μεγαλύτερη δυνατή κλίμακα. Η ΕΕ, ως υπερεθνικός οργανισμός, είναι σε θέση να χαράζει αποτελεσματική κλιματική πολιτική στην επικράτειά της, όπως το έπραξε με το ΣΕΔΕ της ΕΕ. Ο μόνος ουσιαστικός τρόπος να εξασφαλιστεί ισοδυναμία μεταξύ της πολιτικής τιμολόγησης των εκπομπών άνθρακα που εφαρμόζεται στην εσωτερική αγορά της ΕΕ και της πολιτικής τιμολόγησης των εκπομπών άνθρακα που εφαρμόζεται στις εισαγωγές είναι η ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ένωσης. Επιπλέον, ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθεί ελάχιστο διοικητικό κόστος είναι η θέσπιση συνεκτικών κανόνων για το σύνολο της ενιαίας αγοράς.

**Β. Λύσεις**

**Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;**

Εξετάστηκαν έξι εναλλακτικές επιλογές, στις οποίες περιλαμβάνονται δύο διαφορετικοί φόροι (επιλογή 1 και επιλογή 6) και ένας κανονισμός που υιοθετεί το μοντέλο ΣΕΔΕ της ΕΕ για τις εισαγωγές (οι υπόλοιπες επιλογές) με αντικείμενο ορισμένα βασικά υλικά (αργίλιο, λιπάσματα, τσιμέντο και σίδηρος και χάλυβας) και την ηλεκτρική ενέργεια. Όλα τα μέτρα σχεδιάστηκαν με τρόπο που να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της ΕΕ:

Η **επιλογή 1** είναι ένας φόρος άνθρακα επί των εισαγωγών, ο οποίος βασίζεται σε προκαθορισμένη τιμή που αντικατοπτρίζει τον μέσο όρο εκπομπών της ΕΕ, ενώ παράλληλα επιτρέπει στους εισαγωγείς να αποδεικνύουν την πραγματική ένταση άνθρακα των εισαγόμενων προϊόντων τους. Από την άλλη πλευρά, η **επιλογή 6** συνίσταται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης για υλικά υψηλής έντασης άνθρακα, ο οποίος καλύπτει την κατανάλωση τόσο εγχώριων όσο και εισαγόμενων προϊόντων, και συνοδεύεται από τη συνέχιση της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων στο ΣΕΔΕ της ΕΕ.

**Οι υπόλοιπες επιλογές** αφορούν την αγορά και υποβολή πιστοποιητικών εισαγωγής (πιστοποιητικά CBAM) για την εισαγωγή επιλεγμένων βασικών υλικών και υιοθετούν το μοντέλο του ΣΕΔΕ της ΕΕ. Στην **επιλογή 2**, η τιμή των πιστοποιητικών βασίζεται σε προκαθορισμένη τιμή που αντικατοπτρίζει τον μέσο όρο εκπομπών της ΕΕ, ενώ οι εισαγωγείς έχουν τη δυνατότητα να αποδεικνύουν την πραγματική ένταση άνθρακα των εισαγόμενων προϊόντων τους. Στην **επιλογή 3** η τιμή των εκπομπών άνθρακα των εισαγωγών βασίζεται στις πραγματικές εκπομπές των παραγωγών τρίτων χωρών και όχι σε προκαθορισμένη τιμή με βάση τον μέσο όρο των παραγωγών της ΕΕ. Αμφότερες οι εν λόγω επιλογές προϋποθέτουν ότι οι τομείς του CBAM δεν λαμβάνουν δωρεάν δικαιώματα στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ.

Η **επιλογή 4** αποτελεί παραλλαγή της επιλογής 3. Προτείνεται η σταδιακή θέσπιση του CBAM και η σταδιακή κατάργηση των δωρεάν δικαιωμάτων μετά το 2025. Η **επιλογή 5** αποτελεί μία ακόμα παραλλαγή, όπου το πεδίο εφαρμογής διευρύνεται για να συμπεριλάβει τα επόμενα στάδια της αλυσίδας προστιθέμενης αξίας, καλύπτοντας και τα βασικά υλικά που είναι ενσωματωμένα σε συστατικά στοιχεία και τελικά προϊόντα.

Στην παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων η επιλογή 4 υποστηρίζεται ως η προτιμώμενη επιλογή εξαιτίας του θετικού της αντίκτυπου και της συνοχής της με το υπόλοιπο της δέσμης προτάσεων για την προσαρμογή στον στόχο του 55% (στο εξής: «Fit for 55»).

**Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;**

Από τη δημόσια διαβούλευση προέκυψε ότι η διαρροή άνθρακα εκλαμβάνεται ήδη ως πραγματικότητα και ότι ο κίνδυνος αυτός είναι πιθανό να αυξηθεί ενόψει της αύξησης της φιλοδοξίας της ΕΕ για το κλίμα. Οι απαντήσαντες πιστεύουν ότι όλες οι ακόλουθες επιλογές πολιτικής είναι – τουλάχιστον εν μέρει – σημαντικές για τον σχεδιασμό του CBAM (κατάταξη με βάση την καλύτερη βαθμολογία): i) φόρος που θα επιβάλλεται στις εισαγωγές σε τομείς που διατρέχουν κίνδυνο διαρροής άνθρακα (π.χ. συνοριακός φόρος ή τελωνειακός δασμός)· ii) φόρος άνθρακα (π.χ. ειδικός φόρος κατανάλωσης ή τύπου ΦΠΑ) σε επίπεδο κατανάλωσης που θα εφαρμόζεται τόσο στην παραγωγή εντός της ΕΕ όσο και στις εισαγωγές· iii) υποχρέωση αγοράς πιστοποιητικών CBAM από ειδικό απόθεμα εκτός του ΣΕΔΕ της ΕΕ αποκλειστικά για τις εισαγωγές, τα οποία θα αντικατοπτρίζουν την τιμή του ΣΕΔΕ της ΕΕ ή iv) επέκταση του ΣΕΔΕ της ΕΕ στις εισαγωγές.

**Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής**

**Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);**

Η επιλογή 4 προσφέρει σαφή οφέλη όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών στην ΕΕ και τη μείωση του κινδύνου διαρροής άνθρακα στους υπό εξέταση τομείς. Σε σύγκριση με ένα σενάριο, όπου η δωρεάν

| |
|---|
| κατανομή δικαιωμάτων στο ΣΕΔΕ της ΕΕ συνεχίζεται και όπου το νέο επίπεδο φιλοδοξίας για το κλίμα λαμβάνεται υπόψη, η επιλογή 4 θα οδηγήσει σε μείωση των εκπομπών στους τομείς CBAM κατά 1,0 % στην ΕΕ και κατά 0,4 % στον υπόλοιπο κόσμο έως το 2030. Επιπλέον, με την επιλογή 4, η διαρροή άνθρακα θα μειωθεί στο -29 % το 2030. |
| **Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);** |
| Όσον αφορά τις οικονομικές επιπτώσεις, η επιλογή 4 θα έχει περιορισμένες αρνητικές επιπτώσεις στο ΑΕΠ (-0,223 %) και την κατανάλωση (-0,558 %) και ελαφρώς θετικές επιπτώσεις στις επενδύσεις (0,388 %), σε σύγκριση με το βασικό σενάριο για το 2030. Όσον αφορά τις κοινωνικές επιπτώσεις, στην επιλογή 4 προβλέπεται μικρή αύξηση της απασχόλησης κατά 0,3 % στους τομείς που καλύπτονται από τον CBAM (σε σύγκριση με το βασικό σενάριο για το 2030). Για τους κατάντη τομείς προβλέπεται περιορισμένος αρνητικός αντίκτυπος στην απασχόληση.<br><br>Τέλος, αναμένεται να υπάρξει διοικητικό κόστος και κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις και τις αρχές. Παρότι είναι δύσκολο να εκτιμηθεί με ακρίβεια το εν λόγω κόστος, οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι, στην επιλογή 4, το συνολικό κόστος για τις επιχειρήσεις θα μπορούσε να ανέλθει σε 9,8 έως 14,3 εκατ. EUR ετησίως. Το εκτιμώμενο κόστος επιβολής για τις αρχές θα μπορούσε να ανέλθει σε συνολικά 15 εκατ. EUR ετησίως. |
| **Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;** |
| Οι παραδοχές και τα διαθέσιμα δεδομένα δεν επιτρέπουν την ποσοτική εκτίμηση των επιπτώσεων στις ΜΜΕ. Ωστόσο, μπορούμε να αναμένουμε σχετικά υψηλότερο κόστος συμμόρφωσης για τις μικρές επιχειρήσεις σε σύγκριση με τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Η ανταγωνιστικότητα θα ενισχυθεί καθώς μειώνεται ο κίνδυνος διαρροής άνθρακα. |
| **Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;** |
| Δεν θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις. |
| **Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;** |
| Δεν θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις. |
| **Αναλογικότητα** |
| Η επιλογή 4 ανταποκρίνεται στους στόχους της πρωτοβουλίας κατά τρόπο αναλογικό. |
| **Δ. Παρακολούθηση** |
| **Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;** |
| Το μέτρο θα εφαρμοστεί αρχικά σε περιορισμένο αριθμό τομέων. Θα επανεξεταστεί τρία έτη μετά την έναρξη της εφαρμογής του, ιδίως για να εξεταστεί η επέκταση του πεδίου εφαρμογής σε περισσότερα βασικά προϊόντα καθώς και σε ημικατεργασμένα και τελικά προϊόντα. |