EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.7.2021.
SWD(2021) 644 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama

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

Sažetak

Procjena učinka uvođenja mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Ako se razlike u razinama klimatskih ambicija u svijetu održe, povećanjem ambicija EU-a povećat će se rizik od istjecanja ugljika. Do takvog istjecanja dolazi zato što se proizvodnja energetski intenzivnih proizvoda premješta iz EU-a u druge zemlje s nižim troškovima usklađivanja s propisima o okolišu i zato što se ti proizvodi iz EU-a zamjenjuju uvezenim proizvodima s višom razinom emisija ugljika iz tih zemalja. U tom će slučaju doći do povećanja ukupnih globalnih emisija, čime će se narušiti djelotvornost klimatskih politika EU-a.

EU je 2005. uveo sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS) radi smanjenja emisija stakleničkih plinova i borbe protiv klimatskih promjena. Zbog cilja EU-a za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. i odluke o povećanju klimatskih ambicija za 2030. opsežnije se preispituju postojeće mjere protiv istjecanja ugljika. Konkretno, besplatnom dodjelom emisijskih jedinica sprječava se rizik od istjecanja ugljika, ali se i oslabljuje cjenovni signal za ugljik za industriju EU-a u odnosu na prodaju svih jedinica na dražbi. S obzirom na to da je riječ o alternativi besplatnoj dodjeli, mehanizmom za prilagodbu ugljika na granicama (eng. *Carbon Border Adjustment Mechanism,* CBAM) osiguralo bi se da cijena uvoza točnije odražava njegov sadržaj ugljika.

Što bi se trebalo postići?

Uvođenjem CBAM-a nastoji se ostvariti glavni cilj borbe protiv klimatskih promjena smanjenjem emisija stakleničkih plinova u EU-u i svijetu.

Konkretnije, tom se mjerom želi: i. smanjiti rizik od istjecanja ugljika, ii. pridonijeti ciljevima dekarbonizacije u EU-u, iii. potaknuti proizvođače u trećim zemljama koji izvoze u EU da usvoje tehnologije s niskim razinama emisija ugljika i iv. osigurati da cijena uvezenih proizvoda točnije odražava njihov sadržaj ugljika.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Smanjenje emisija stakleničkih plinova u osnovi je prekogranično pitanje koje zahtijeva najdjelotvornije moguće mjere. EU kao nadnacionalna organizacija u dobrom je položaju za uspostavu djelotvorne klimatske politike na svojem teritoriju, kao što je to učinila sa sustavom EU-a za trgovanje emisijama. Istovjetnost politike određivanja cijene ugljika koja se primjenjuje na unutarnjem tržištu EU-a i politike određivanja cijene ugljika koja se primjenjuje na uvoz može se ostvariti samo poduzimanjem mjera na razini Unije. Osim toga, administrativni troškovi mogu se najučinkovitije smanjiti tako da se uspostave dosljedna pravila za cijelo jedinstveno tržište.

B. Rješenja

Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Razmotreno je šest opcija, uključujući dvije vrste poreza (prva i šesta opcija) i uredbu koja odražava sustav EU-a za trgovanje emisijama kad je riječ o uvozu (ostale opcije) određenih osnovnih materijala (aluminij, gnojiva, cement i željezo i čelik) i električne energije. Sve su mjere osmišljene radi usklađivanja s međunarodnim obvezama EU-a:

Prva opcija odnosi se na porez na uvoz ugljika koji se temelji na zadanoj vrijednosti u skladu s prosjekom emisija u EU-u, što uvoznicima omogućuje da dokažu stvarni intenzitet ugljika svojih uvezenih proizvoda. S druge strane, **šesta opcija** podrazumijeva trošarinu na materijale s višom razinom emisija ugljika koja obuhvaća potrošnju domaćih i uvezenih proizvoda te nastavak besplatne dodjele emisijskih jedinica u sustavu EU-a za trgovanje emisijama.

Ostale mogućnosti uključuju kupnju i predaju uvoznih certifikata (certifikata o CBAM-u) pri uvozu odabranih osnovnih materijala po uzoru na sustav EU-a za trgovanje emisijama. U okviru **druge opcije** cijena certifikata temeljila bi se na zadanoj vrijednosti u skladu s prosjekom emisija u EU-u, pri čemu uvoznici mogu dokazati stvarni intenzitet ugljika svojih uvezenih proizvoda. U okviru **treće opcije** pretpostavlja se da će se cijena ugljika pri uvozu temeljiti na stvarnim emisijama proizvođača iz trećih zemalja, a ne na zadanoj vrijednosti na temelju prosječnih vrijednosti proizvođača iz EU-a. U objema se opcijama pretpostavlja da sektori u kojima se primjenjuje CBAM ne dobivaju besplatne emisijske jedinice u okviru sustava za trgovanje emisijama.

Četvrta opcija inačica je treće opcije. Pritom se razmatra faza postupnog uvođenja CBAM-a s postupnim ukidanjem besplatnih emisijskih jedinica nakon 2025. **Peta opcija** još je jedna inačica koja podrazumijeva proširenje područja primjene na niže razine lanca vrijednosti kako bi se u okviru komponenti i gotovih proizvoda obuhvatili i osnovni materijali.

U ovoj se procjeni učinka daje prednost četvrtoj opciji zbog njezinih pozitivnih učinaka i radi usklađenosti s ostatkom paketa za ostvarivanje cilja od 55 % (*Fit for 55*).

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

U okviru javnog savjetovanja utvrđeno je da se istjecanje ugljika već smatra stvarnim problemom i da će s obzirom na povećanje klimatskih ambicija EU-a taj rizik vjerojatno rasti. Ispitanici smatraju da su sljedeće opcije politike barem donekle relevantne za oblikovanje CBAM-a (opcije se navode prema najboljem rezultatu): i. porez koji se primjenjuje na uvoz u sektorima izloženima riziku od istjecanja ugljika (npr. porez na granici ili carinske pristojbe), ii. porez na ugljik (npr. trošarina ili vrsta PDV-a) na razini potrošnje koji se primjenjuje na proizvodnju EU-a i na uvoz, iii. obveza kupnje certifikata o CBAM-u iz posebnog fonda za uvoz izvan sustava EU-a za trgovanje emisijama, pri čemu je cijena u skladu s cijenom u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama, ili iv. proširenje sustava EU-a za trgovanje emisijama na uvoz.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Četvrta opcija donosi jasne koristi u smislu smanjenja emisija u EU-u i smanjenja rizika od istjecanja ugljika za razmotrene sektore. U okviru scenarija koji podrazumijeva nastavak besplatne dodjele emisijskih jedinica u sustavu EU-a za trgovanje emisijama i novu razinu klimatskih ambicija, četvrtom bi se opcijom u sektorima u kojima se primjenjuje CBAM do 2030. postiglo smanjenje emisija od 1,0 % u EU-u i 0,4 % u ostatku svijeta. Osim toga, u okviru četvrte opcije istjecanje ugljika smanjilo bi se za 29 % u 2030.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Kad je riječ o učincima na gospodarstvo, četvrta opcija imala bi ograničene negativne učinke na BDP (–0,223 %) i potrošnju (–0,558 %) te neznatne pozitivne učinke na ulaganja (0,388 %), u odnosu na polazne vrijednosti 2030. Kad je riječ o učincima na društvo, u okviru četvrte opcije predviđa se neznatno povećanje zaposlenosti za 0,3 % u sektorima obuhvaćenima CBAM-om (u odnosu na polazne vrijednosti

2030.). Predviđa se ograničen negativan učinak na zaposlenost u silaznim sektorima.

Naposljetku, očekuju se administrativni troškovi i troškovi usklađivanja za poduzeća i tijela. Iako je te troškove teško precizno procijeniti, u procjenama je utvrđeno da bi u okviru četvrte opcije ukupni troškovi za poduzeća mogli iznositi od 9,8 do 14,3 milijuna EUR godišnje. Procijenjeni troškovi provedbe za tijela mogli bi iznositi ukupno 15 milijuna EUR godišnje.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Na temelju dostupnih pretpostavki i podataka ne može se provesti kvantitativna procjena učinaka na MSP-ove. Međutim, očekuje se da će relativni troškovi usklađivanja biti veći za mala poduzeća nego za veća poduzeća. Konkurentnost bi se povećala jer se smanjuje rizik od istjecanja ugljika.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Neće biti drugih bitnih učinaka.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Neće biti drugih bitnih učinaka.

Proporcionalnost?

U okviru četvrte opcije proporcionalno se ispunjavaju ciljevi inicijative.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Mjera će se najprije primjenjivati na manji broj sektora. Preispitat će se tri godine nakon početka primjene, posebno kako bi se razmotrilo proširenje njezina područja primjene na više osnovnih proizvoda te na polugotove i gotove proizvode.