KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.7.2021 r.
SWD(2021) 644 final

SENSITIVE[*]
UNTIL ADOPTION

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2

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

[*] Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions https://europa.eu/!db43PX

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Jeżeli na całym świecie utrzymają się różnice w poziomach ambicji w zakresie celów klimatycznych, zwiększone ambicje UE spowodują wzrost ryzyka ucieczki emisji z UE. Ucieczka emisji spowodowana jest przenoszeniem produkcji energochłonnych produktów z UE do innych państw o niższych kosztach przestrzegania przepisów środowiskowych oraz zastępowaniem tych samych wyrobów unijnych wyrobami przywożonymi, których produkcja wiąże się z większymi emisjami. Taka sytuacja skutkuje ogólnym wzrostem globalnych emisji, co podważa skuteczność unijnej polityki klimatycznej.

W 2005 r. UE wprowadziła unijny system handlu emisjami (EU ETS) w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i przeciwdziałania zmianie klimatu. Unijny cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz decyzja o zwiększeniu ambitnych celów klimatycznych na 2030 r. skłaniają do ponownego szerszego rozważenia istniejących środków służących przeciwdziałaniu ucieczce emisji. W szczególności przydział bezpłatnych uprawnień zapobiega wystąpieniu ryzyka ucieczki emisji, lecz również osłabia sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla dla przemysłu UE w porównaniu z pełnym systemem aukcyjnym. Jako alternatywa dla przydziału bezpłatnych uprawnień CBAM zapewniłby, aby ceny przywożonych produktów w większym stopniu odzwierciedlały wielkość emisji związanych z ich wytworzeniem.

Co należy osiągnąć?

Wprowadzenie CBAM ma na celu przyczynienie się do realizacji nadrzędnego celu, jakim jest przeciwdziałanie zmianie klimatu poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE i na całym świecie.

W ujęciu bardziej szczegółowym środek ten ma na celu: (i) ograniczenie ryzyka ucieczki emisji; (ii) przyczynienie się do realizacji celów w zakresie obniżenia emisyjności w UE; (iii) zachęcenie producentów w państwach trzecich, którzy prowadzą wywóz do UE, do przyjęcia technologii niskoemisyjnych oraz (iv) zapewnienie, aby cena przywożonych produktów w większym stopniu odzwierciedlała wielkość emisji związanych z ich wytworzeniem.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Redukcja emisji gazów cieplarnianych jest zasadniczo kwestią transgraniczną, wymagającą skutecznych działań na możliwie największą skalę. UE jako organizacja ponadnarodowa jest właściwym podmiotem do ustanowienia skutecznej polityki klimatycznej na swoim terytorium, tak jak to uczyniła w przypadku systemu EU ETS. Jedynym sensownym sposobem zapewnienia równoważności polityki w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych stosowanej na unijnym rynku wewnętrznym i mającej zastosowanie do przywozu jest podjęcie działań na szczeblu Unii. Ponadto potrzebę minimalnych kosztów administracyjnych można najlepiej zaspokoić dzięki spójnym przepisom dla całego jednolitego rynku.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Rozważono sześć wariantów, w tym dwa różne podatki (wariant 1 i 6) oraz przepisy odzwierciedlające

EU ETS na potrzeby przywozu (pozostałe warianty) w odniesieniu do wybranych materiałów podstawowych (aluminium, nawozów, cementu, żelaza i stali) oraz energii elektrycznej. Wszystkie te środki mają na celu zapewnienie zgodności z międzynarodowymi zobowiązaniami UE:

Wariant 1 przewiduje podatek od emisji CO_2 związanych z przywozem, którego podstawę stanowi wartość domyślna odzwierciedlająca unijną średnią wielkość emisji, i zapewnia jednocześnie możliwość wykazania przez importerów rzeczywistej intensywności emisji dwutlenku węgla związanej z przywożonymi przez nich produktami. **Wariant 6** zakłada natomiast nałożenie akcyzy na materiały, których produkcja wiąże się z większymi emisjami, i obejmuje konsumpcję zarówno produktów produkowanych w Unii, jak i produktów przywożonych, wraz z kontynuacją przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS.

Pozostałe warianty polegają na zakupie i przekazywaniu do umorzenia świadectw przywozowych (certyfikatów CBAM) na przywóz wybranych materiałów podstawowych, co stanowi odzwierciedlenie systemu EU ETS. W ramach **wariantu 2** podstawę ceny certyfikatów stanowiłaby wartość domyślna odzwierciedlająca unijną średnią wielkość emisji, z uwzględnieniem możliwości wykazania przez importerów rzeczywistej intensywności emisji dwutlenku węgla związanej z przywożonymi przez nich produktami. **Wariant 3** przewiduje, że opłata za emisję gazów cieplarnianych w odniesieniu do przywozu będzie opierała się na rzeczywistych emisjach producentów z państw trzecich, a nie na wartości domyślnej określonej na podstawie średnich producentów unijnych. Oba te warianty zakładają, że sektory objęte CBAM nie będą otrzymywały bezpłatnych uprawnień w ramach systemu handlu emisjami.

Wariant 4 stanowi modyfikację wariantu 3. Przewiduje stopniowe wprowadzanie CBAM i stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień, począwszy od 2025 r. **Wariant 5** to kolejny wariant zakładający rozszerzenie zakresu na dalsze ogniwa łańcucha wartości, tak aby objąć również materiały podstawowe jako część komponentów i produktów końcowych.

W niniejszej ocenie skutków opowiedziano się za wariantem 4 jako wariantem preferowanym ze względu na jego pozytywne skutki i spójność z pozostałymi elementami pakietu „Gotowi na 55".

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Wyniki konsultacji publicznych wskazują, że ucieczka emisji jest już postrzegana jako rzeczywistość i że ryzyko z nią związane prawdopodobnie wzrośnie w związku ze zwiększeniem ambicji UE w zakresie celów klimatycznych. Respondenci uważają, że za adekwatne na potrzeby wyboru koncepcji CBAM można uznać, przynajmniej w pewnym stopniu, następujące warianty (w kolejności od najwyżej ocenianych): (i) podatek nakładany na przywóz w sektorach narażonych na ryzyko ucieczki emisji (np. podatek transgraniczny lub cło); (ii) podatek od emisji CO_2 (np. typu akcyza lub VAT) na poziomie konsumpcji stosowany zarówno do produkcji UE, jak i do przywozu; (iii) obowiązek zakupu certyfikatów CBAM z konkretnej puli poza EU ETS przeznaczonej dla przywozu, w której ceny odzwierciedlałyby cenę w ramach EU ETS lub (iv) rozszerzenie zakresu stosowania EU ETS na przywóz.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wariant 4 zapewnia wyraźne korzyści pod względem redukcji emisji w UE i ograniczenia ryzyka ucieczki emisji w przypadku rozważanych sektorów. W odniesieniu do scenariusza, który zakłada kontynuację przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS oraz nowy poziom ambicji w zakresie celów klimatycznych, wariant 4 doprowadziłby do redukcji emisji o 1,0 % w UE i o 0,4 % w pozostałych

częściach świata w sektorach objętych CBAM do 2030 r. Ponadto w ramach wariantu 4 ucieczka emisji zostaje zmniejszona do -29 % w 2030 r.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Pod względem skutków gospodarczych wariant 4 wiązałby się z ograniczonym negatywnym wpływem na PKB (-0,223 %) i konsumpcję (-0,558 %) oraz nieznacznym pozytywnym wpływem na inwestycje (0,388 %) w stosunku do scenariusza odniesienia na 2030 r. Jeśli chodzi o skutki społeczne, wariant 4 przewiduje niewielki wzrost zatrudnienia o 0,3 % w sektorach objętych CBAM (w porównaniu ze scenariuszem odniesienia na 2030 r.). W przypadku sektorów niższego szczebla przewiduje się ograniczony negatywny wpływ na zatrudnienie.

Ponadto przewiduje się koszty administracyjne i koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw i organów. Chociaż trudno jest dokładnie ocenić te koszty, z szacunków wynika, że w ramach wariantu 4 łączne koszty dla przedsiębiorstw mogłyby wynieść od 9,8 do 14,3 mln EUR rocznie. Szacunkowe koszty egzekwowania przepisów przez organy mogą wynieść łącznie 15 mln EUR rocznie.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Dostępne założenia i dane nie pozwalają na ilościową ocenę skutków dla MŚP. Można jednak oczekiwać, że względne koszty przestrzegania przepisów będą wyższe dla małych przedsiębiorstw niż dla większych. Konkurencyjność zostałaby wzmocniona w miarę zmniejszania ryzyka ucieczki emisji.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie przewiduje się innych znaczących skutków.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie przewiduje się innych znaczących skutków.

Proporcjonalność?

Wariant 4 spełnia cele inicjatywy w sposób proporcjonalny.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Środek będzie miał zastosowanie w pierwszej kolejności do ograniczonej liczby sektorów. Zostanie on poddany przeglądowi po trzech latach od rozpoczęcia jego stosowania, w szczególności w celu rozważenia rozszerzenia jego zakresu na większą liczbę produktów podstawowych oraz na półprodukty i produkty końcowe.