EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah

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

Povzetek

Ocena učinka uvedbe mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (CBAM)

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Če se bodo podnebne ambicije po vsem svetu še naprej razlikovale, se bo zaradi večjih ambicij EU povečalo tveganje selitve virov CO_2 iz EU. Do takšne selitve prihaja zaradi selitve proizvodnje energijsko intenzivnih proizvodov iz EU v države z nižjimi stroški okoljske skladnosti in nadomestitev teh proizvodov EU z bolj ogljično intenzivnim uvozom iz teh držav. Pri tem je rezultat splošno povečanje svetovnih emisij, kar ogroža učinkovitost podnebnih politik EU.

EU je leta 2005 uvedla sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS), da bi zmanjšala emisije toplogrednih plinov in se borila proti podnebnim spremembam. Cilj EU, da doseže podnebno nevtralnost do leta 2050, in odločitev o povečanju podnebnih ambicij glede leta 2030 vodita k širši ponovni preučitvi obstoječih ukrepov proti selitvi virov CO_2. Tveganje selitve virov CO_2 se preprečuje zlasti z brezplačnim dodeljevanjem pravic, vendar to v primerjavi s prodajo vseh pravic na dražbi slabi signal cene ogljika v industriji EU. S CBAM, ki bi bil alternativa brezplačnemu dodeljevanju, bi se zagotovilo, da bi cena uvoženih proizvodov natančneje odražala njihovo vsebnost ogljika.

Kaj bi bilo treba doseči?

Namen uvedbe CBAM je obravnavati splošni cilj obravnavanja podnebnih sprememb z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov v EU in po svetu.

Natančneje, namen ukrepa je: (i) obravnavati tveganja selitve virov CO_2, (ii) prispevati k ciljem razogljičenja v EU, (iii) spodbujati proizvajalce v tretjih državah, ki izvažajo v EU, k sprejetju nizkoogljičnih tehnologij in (iv) zagotavljati, da cena uvoženih proizvodov natančneje odraža njihovo vsebnost ogljika.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov je v osnovi čezmejno vprašanje, ki zahteva čim bolj obsežne in učinkovite ukrepe. EU je kot nadnacionalna organizacija primerna za vzpostavitev učinkovite podnebne politike na svojem ozemlju, kakor je to storila z EU ETS. Edini smiseln način za zagotovitev enakovrednosti med politiko oblikovanja cen ogljika, ki se uporablja na notranjem trgu EU, in politiko oblikovanja cen ogljika, ki bi se uporabljala za uvoz, je ukrepanje na ravni Unije. Poleg tega se potreba po čim manjših upravnih stroških najbolje izpolni s skladnimi pravili za celotni enotni trg.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za dosego ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?

Obravnavanih je bilo šest možnosti, vključno z dvema različnima davkoma (možnosti 1 in 6) in uredbo, kakršna je EU ETS, vendar za uvoz (druge možnosti), ki bi veljali za izbrane osnovne materiale (aluminij, gnojila, cement ter železo in jeklo) in električno energijo. Vsi ukrepi so zasnovani tako, da zagotavljajo skladnost z mednarodnimi zavezami EU.

Možnost 1 je uvozni davek na ogljikov dioksid, ki sicer temelji na privzeti vrednosti, ki odraža povprečje emisij v EU, a uvoznikom omogoča, da dokažejo dejansko ogljično intenzivnost proizvodov, ki jih uvažajo. Po drugi strani pa je **možnost 6** sestavljena iz trošarine na ogljično intenzivne materiale, ki

zajema porabo domačih in uvoženih proizvodov, ter nadaljnjega brezplačnega dodeljevanja pravic v EU ETS.

Druge možnosti vključujejo nakup in predajo uvoznih kuponov (kuponov CBAM) za uvoz izbranih osnovnih materialov, kakor je v EU ETS. V okviru **možnosti 2** bi cena kuponov temeljila na privzeti vrednosti, ki bi odražala povprečje emisij v EU, uvozniki pa bi imeli možnost dokazati dejansko ogljično intenzivnost proizvodov, ki jih uvažajo. Pri **možnosti 3** se predpostavlja, da bo cena ogljika pri uvozu temeljila na dejanskih emisijah proizvajalcev v tretjih državah in ne na privzeti vrednosti na podlagi povprečja proizvajalcev v EU. Obe možnosti predvidevata, da sektorji CBAM ne prejemajo brezplačnih pravic v okviru ETS.

Možnost 4 je različica možnosti 3. V tej možnosti je predvidena postopna uvedba CBAM, pri čemer bi se brezplačno dodeljevanje pravic po letu 2025 začelo postopno opuščati. **Možnost 5** je še ena različica, pri njej pa se področje uporabe razširi nižje po vrednostni verigi in zajame tudi osnovne materiale, iz katerih so proizvedeni sestavni deli in končni proizvodi.

Ta ocena učinka kot prednostno možnost podpira možnost 4 zaradi njenih pozitivnih učinkov in skladnosti s preostalim delom svežnja „Pripravljeni na 55“.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Javno posvetovanje je pokazalo, da se selitev virov CO_2 že dojema kot realnost in da se bo tveganje verjetno povečalo zaradi vse večjih podnebnih ambicij EU. Respondenti menijo, da so za zasnovo CBAM vsaj nekoliko pomembne naslednje možnosti politike (v vrstnem redu od najbolje ocenjene): (i) davek na uvoz v sektorjih, v katerih obstaja tveganje selitve virov CO_2 (npr. davek na meji ali carina); (ii) davek na ogljikov dioksid (npr. trošarina ali vrsta DDV) na strani potrošnje, ki se uporablja tako za proizvodnjo EU kot za uvoz; (iii) obveznost nakupa kuponov CBAM iz posebnega nabora zunaj EU ETS, namenjenega uvozu, ki bi odražal ceno EU ETS, in (iv) razširitev EU ETS na uvoz.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 4 zagotavlja jasne koristi v smislu zmanjšanja emisij v EU in zmanjšanja tveganja selitve virov CO_2 v zadevnih sektorjih. V primerjavi s scenarijem, ki predvideva nadaljevanje brezplačnega dodeljevanja v EU ETS in novo raven podnebnih ambicij, bi možnost 4 v sektorjih CBAM do leta 2030 privedla do zmanjšanja emisij za 1,0 % v EU in 0,4 % v preostalem svetu. Poleg tega se v okviru možnosti 4 selitve virov CO_2 do leta 2030 zmanjšajo na −29 %.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Glede ekonomskih učinkov bi imela možnost 4 v primerjavi z izhodiščnim scenarijem leta 2030 omejene negativne učinke na BDP (−0,223 %) in potrošnjo (−0,558 %) ter nekoliko pozitivne učinke na naložbe (0,388 %). Glede socialnih učinkov možnost 4 predvideva majhno povečanje zaposlenosti v sektorjih, zajetih v CBAM, in sicer za 0,3 % (leta 2030 v primerjavi z izhodiščnim scenarijem). Za sektorje nižje v vrednostni verigi je predviden omejen negativni vpliv na zaposlovanje.

Poleg tega se pričakuje, da bodo podjetjem in organom nastali upravni stroški in stroški izpolnjevanja obveznosti. Čeprav je te stroške težko natančno oceniti, ocene kažejo, da bi v okviru možnosti 4 skupni stroški podjetij lahko znašali 9,8 do 14,3 milijona EUR na leto. Glede na ocene bi lahko stroški izvrševanja za organe skupaj znašali 15 milijonov EUR na leto.

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Predpostavke in razpoložljivi podatki ne omogočajo kvantitativne ocene učinkov na mala in srednja podjetja. Vendar lahko pričakujemo, da bodo stroški izpolnjevanja obveznosti za mala podjetja relativno višji od stroškov večjih podjetij. Konkurenčnost bi se okrepila, saj bi se tveganje selitve virov CO_2 zmanjšalo.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Ne bo drugih pomembnejših učinkov.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Ne bo drugih pomembnejših učinkov.
Sorazmernost?
Možnost 4 sorazmerno izpolnjuje cilje pobude.
D. Spremljanje
Kdaj bo politika pregledana?
Ukrep se bo najprej uporabljal za manjše število sektorjev. Pregledan bo po treh letih od začetka uporabe, zlasti da bi se preučila razširitev področja uporabe na bolj osnovne proizvode ter polizdelke in končne proizvode.