

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ – rozszerzenie o towary niższego szczebla, dodatkowe środki przeciwdziałające obchodzeniu przepisów i przepisy dotyczące sektora energii elektrycznej
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Dział C5 (Analiza Gospodarcza i Opodatkowanie Sektorów Objętych Zwolnieniami)
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY RODZAJ	Wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie CBAM (rozporządzenie (UE) 2023/956)
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kwartał 2025 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane aspekty inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

W 2023 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu UE wprowadziła mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). CBAM jest instrumentem klimatycznym mającym służyć zapobieganiu ucieczce emisji. Ucieczka emisji ma miejsce, jeżeli ze względu na koszty emisji dwutlenku węgla przemysł UE jest przenoszony do państw trzecich lub jeżeli towary przywożone z tych państw zastępują niskoemisyjne produkty unijne.

CBAM obejmuje obecnie cement, żelazo i stal, aluminium, nawozy, energię elektryczną i wodór, co zapewnia, że przywóz jest obciążony takimi samymi kosztami emisji dwutlenku węgla jak produkcja UE w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS1).

Aby zapobiec ucieczce emisji, w art. 30 [rozporządzenia \(UE\) 2023/956](#) przewidziano możliwość rozszerzenia zakresu stosowania CBAM o produkty znajdujące się na niższym szczeblu wobec produktów objętych zakresem rozporządzenia. Przy wyborze towarów niższego szczebla stosowane będą takie kryteria jak ryzyko ucieczki emisji, znaczenie emisji wbudowanych oraz wykonalność techniczna. Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag stanowi wkład we wniosek ustawodawczy zapowiedziany w [europejskim planie działania w zakresie stali i metali](#) na IV kwartał 2025 r., który ma na celu: (i) rozszerzenie CBAM o niektóre produkty niższego szczebla wymagające intensywnego wykorzystania stali i aluminium; oraz (ii) włączenie dodatkowych środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów. Uwzględniono w nim również obawy dotyczące obowiązujących przepisów dotyczących wartości domyślnych i warunków wykorzystywania emisji rzeczywistych w odniesieniu do energii elektrycznej w CBAM.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Rozszerzenie zakresu CBAM ma na celu zapobieganie **ucieczce emisji w towarach niższego szczebla**, ryzyku przeniesienia ucieczki emisji na kolejne etapy łańcucha dostaw. Ucieczka emisji w towarach niższego szczebla może mieć miejsce, jeżeli wyższe koszty emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do materiałów podstawowych w UE skłaniają producentów towarów niższego szczebla do przenoszenia produkcji za granicę, jeżeli koszty emisji dwutlenku węgla w przypadku tych materiałów podstawowych są niższe. Alternatywnie przywóz wysokoemisyjnych towarów niższego szczebla z państw, które prowadzą mniej rygorystyczną politykę klimatyczną, mógłby zastąpić równoważne produkty krajowe o niższych poziomach emisji wbudowanych. Towary niższego szczebla to produkty wytworzone z wykorzystaniem towarów objętych CBAM („towary podstawowe”). Na ryzyko ucieczki emisji w towarach niższego szczebla wskazano, między innymi, w europejskim planie działania w zakresie stali i metali oraz w licznych interakcjach z zainteresowanymi stronami.

Rozszerzenie zakresu o towary niższego szczebla ma również na celu przeciwdziałanie ryzyku obchodzenia przepisów. Uważa się, że obchodzenie przepisów jest wynikiem wszelkich praktyk, w odniesieniu do których nie istnieje wystarczająca racjonalna przyczyna lub ekonomiczne uzasadnienie, inne niż skuteczne uniknięcie, w całości lub w części, zobowiązań finansowych wynikających z CBAM, podważających integralność środowiskową mechanizmu. Na przykład przedsiębiorstwa mogą próbować uniknąć CBAM, dokonując poza UE wystarczająco niewielkich modyfikacji towarów podstawowych objętych CBAM, aby nie podlegać już CBAM, a następnie eksportując do UE nieznacznie zmodyfikowane produkty niższego szczebla bez konieczności uiszczenia korekty finansowej CBAM na granicy UE. Na ryzyko obchodzenia przepisów wskazano, między innymi, w europejskim planie działania w zakresie stali i metali oraz w licznych interakcjach z zainteresowanymi stronami. Główną zasadą obliczania emisji w odniesieniu do energii elektrycznej, w przeciwieństwie do pozostałych towarów, jest wartość domyślna. Obecnie CBAM opiera się na wykorzystaniu wartości domyślnych opartych na produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych. Chociaż odzwierciedla to mechanizm ustalania cen energii elektrycznej w UE, metodyka ta ogranicza uznawanie wysiłków państw trzecich na rzecz dekarbonizacji w ich koszyku energetycznym. Chociaż importerzy będą mogli odnosić się do rzeczywistych emisji zamiast do wartości domyślnych, wiele zainteresowanych stron skarżyło się na warunki, w szczególności na to, że warunki dotyczące definicji umów zakupu energii elektrycznej (PPA), przeciążenia sieci i przypisania przepustowości są trudne, a nawet niemożliwe do spełnienia, co osłabia zachętę do obniżania emisyjności w państwach trzecich.
Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)
Podstawa prawna
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyznaje instytucjom europejskim kompetencje do ustanawiania odpowiednich przepisów w celu ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu (art. 192 ust. 1 TFUE).
Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE
CBAM jest instrumentem na szczeblu UE, który wyrównuje opłatę emisyjną uiszczaną za towary produkowane w UE i poza jej granicami. UE jest najlepiej przygotowana do podjęcia działań w tym obszarze w imieniu państw członkowskich.
B. Główne cele i warianty strategiczne
Główne cele - Pierwszym głównym celem jest przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych w towarach niższego szczebla, a tym samym walka ze zmianą klimatu poprzez ograniczenie światowej emisji gazów cieplarnianych. - Drugim głównym celem jest zapewnienie, aby CBAM był skuteczny w przeciwdziałaniu możliwemu ryzyku obchodzenia przepisów. - Trzecim głównym celem jest zmiana przepisów dotyczących energii elektrycznej, aby zapewnić skuteczność CBAM w osiągnięciu jego głównych celów. - Punktem odniesienia dla oceny wariantów strategicznych jest obecna struktura CBAM. Zgodnie z tą strukturą CBAM ma zastosowanie wyłącznie do towarów wymienionych w załączniku I do rozporządzenia w sprawie CBAM (rozporządzenie (UE) 2023/956). Do tej pory kwestia obchodzenia przepisów jest regulowana w art. 27, który upoważnia Komisję do dodania nieznacznie zmodyfikowanych produktów do zakresu CBAM do celów przeciwdziałania obchodzeniu przepisów. Rozważanym w tym przypadku wariantem jest przegląd legislacyjny rozporządzenia (UE) 2023/956 w celu rozszerzenia jego zakresu o towary znajdujące się na niższym szczeblu wobec towarów podstawowych objętych CBAM, potencjalnego rozszerzenia zasad przeciwdziałających obchodzeniu przepisów oraz zmiany przepisów dotyczących energii elektrycznej jako towaru objętego CBAM. Wybór produktów niższego szczebla, które mają zostać dodane do zakresu CBAM, opierałby się na kryteriach analogicznych do tych, które zastosowano w przypadku pierwotnego zakresu CBAM, a mianowicie: ryzyku ucieczki emisji, które zależy od zbywalności i kosztów emisji; znaczeniu emisji wbudowanych; oraz wykonalności technicznej. W odniesieniu do dodatkowych środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów rozważa się kilka wariantów. Rozważane warianty mogłyby obejmować dodatkowe wymogi dotyczące sprawozdawczości w odniesieniu do technologii produkcji i składu towarów. Jeżeli chodzi o energię elektryczną, rozważa się kilka wariantów, takich jak zmiana wartości domyślnej i stosowanie zamiast współczynnika emisji opartego wyłącznie na CO₂ innego współczynnika, doprecyzowanie możliwości stosowania różnego rodzaju PPT, uproszczenie wymogów dotyczących fizycznego przeciążenia sieci

oraz wyjaśnienie zastosowania kryterium przypisania przepustowości do celów stosowania wartości rzeczywistych.

C. Prawdopodobne skutki

Oczekuje się, że skutki **rozszerzenia CBAM o towary niższego szczebla** będą następujące:

- Środowiskowe: zapobieganie ucieczce emisji w towarach niższego szczebla, zachęta dla operatorów spoza UE do ograniczenia emisji, a dla państw trzecich do zwiększenia ambicji w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych.
- Gospodarcze/społeczne: oczekuje się, że w niewielkim stopniu wzrosną koszty dotyczące towarów niższego szczebla, które zostaną objęte zakresem CBAM. Zakres wzrostu kosztów będzie zależał od intensywności emisji materiału wsadowego i istniejących mechanizmów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Taki wzrost kosztów będzie miał wpływ na producentów i konsumentów. Środek ten będzie również generował dochody.
- Administracyjne: koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez importerów i dotyczące instalacji, koszty administracyjne ponoszone przez organy.

Oczekuje się, że skutki uwzględnienia dodatkowych **środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów** będą następujące:

- Środowiskowe: zapewnienie skuteczności CBAM jako polityki dekarbonizacji poprzez zapobieganie ucieczce emisji.
- Gospodarcze/społeczne: skuteczne ograniczenie ryzyka obchodzenia przepisów zwiększy społeczną akceptację CBAM.
- Administracyjne: koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez importerów i dotyczące instalacji, koszty administracyjne ponoszone przez organy.

Oczekuje się, że skutki **przepisów dotyczących energii elektrycznej** będą następujące:

- Środowiskowe: zapewnienie skuteczności CBAM w promowaniu wysiłków na rzecz obniżenia emisyjności produkcji energii elektrycznej w państwach trzecich.
- Gospodarcze/społeczne: zwiększenie przywozu bardziej ekologicznej energii elektrycznej po niższych kosztach dla przemysłu UE.
- Administracyjne: zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez importerów i organy.

Prawa podstawowe i równość bez wpływu.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

- W celu wsparcia przygotowania rozszerzenia CBAM o towary niższego szczebla oraz potencjalnych dodatkowych środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów, a także zmian w przepisach dotyczących energii elektrycznej prowadzona jest ocena skutków. Komisja uwzględni wyniki tych konsultacji.
- Ocena skutków zawierać będzie analizę głównych celów i wariantów strategicznych dotyczących rozszerzenia CBAM o towary niższego szczebla oraz potencjalny wpływ na ucieczkę emisji, handel i PKB, ceny konsumpcyjne, obciążenia administracyjne oraz generowanie dochodów poprzez CBAM.
- W odniesieniu do rozszerzenia CBAM o towary niższego szczebla ocena skutków będzie opierać się na kilku analizach zleconych przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD), w tym na obliczeniowych modelach równowagi ogólnej wykonanych przez Wspólne Centrum Badawcze.
- Jeżeli chodzi o obchodzenie przepisów, w ocenie skutków opisane zostaną zagrożenia zidentyfikowane w wyniku wewnętrznych prac analitycznych i ocen zainteresowanych stron, a także potencjalne warianty instrumentów przeciwdziałających obchodzeniu przepisów i ich skutki.
- W przypadku energii elektrycznej w ramach oceny skutków przeanalizowane zostaną warianty i ich oczekiwane skutki.

Strategia konsultacji

Celem konsultacji jest zebranie odpowiednich informacji od zainteresowanych stron i rozpoznanie ich potencjalnych obaw, znalezienie równowagi pod względem skutecznego przeciwdziałania ucieczce emisji przy jednoczesnym zapewnieniu prostoty i wykonalności rozszerzenia CBAM o produkty niższego szczebla, środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów oraz przepisów dotyczących energii elektrycznej. Stanowią one uzupełnienie ukierunkowanych konsultacji, które zostały przeprowadzone w ramach badań dotyczących rozszerzenia CBAM o towary niższego szczebla w 2024 r. oraz stałego zaangażowania zainteresowanych stron przez DG TAXUD.

Konsultacje zaplanowano w następujący sposób: Konsultacje publiczne opublikowane na stronie [Wyraź swoją opinię](#) i udostępnione na okres **osiem tygodni** na [stronie Komisji poświęconej CBAM](#) w językach roboczych Komisji (angielskim, francuskim i niemieckim).

Konsultacje będą promowane z wykorzystaniem istniejących kontaktów z zainteresowanymi stronami oraz strony internetowej Komisji poświęconej CBAM. **Osiem tygodni** po zakończeniu konsultacji na stronie poświęconej konsultacjom opublikowane zostanie sprawozdanie podsumowujące. W dodatkowym sprawozdaniu zbiorczym, które zostanie opublikowane w odpowiednim czasie, zawarte zostanie podsumowanie wszystkich wyników konsultacji.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem konsultacji jest zebranie opinii wszystkich zainteresowanych stron na temat kształtowania polityki dotyczącej potencjalnego rozszerzenia zakresu CBAM o produkty niższego szczebla, środków przeciwdziałających obchodzeniu przepisów oraz przepisów dotyczących energii elektrycznej, a także na temat ich potencjalnych skutków społecznych, gospodarczych, środowiskowych i administracyjnych.

Grupa docelowa

Głównymi grupami docelowymi są zainteresowane strony z UE i z państw trzecich, a mianowicie:

- przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie produkcji towarów podstawowych objętych CBAM (w tym energii elektrycznej) i towarów niższego szczebla, handlu nimi oraz ich magazynowania;
- stowarzyszenia producentów towarów podstawowych objętych CBAM (w tym energii elektrycznej) i towarów przetworzonych;
- organizacje pozarządowe;
- instytucje akademickie – zgodnie ze strategią Komisji Europejskiej w zakresie lepszego stanowienia prawa, polegającą na opracowywaniu inicjatyw opartych na najlepszej dostępnej wiedzy; zachęcamy do przedkładania odpowiednich opublikowanych i wstępnych badań naukowych, analiz i danych w szczególności naukowców i organizacje akademickie;
- organy publiczne, w tym organy celne; oraz
- związki zawodowe.