



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.12.2025.
SWD(2025) 989 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o izmjeni Uredbe (EU) 2023/956 u pogledu proširenja njezina područja primjene na
robu na kraju proizvodnog lanca i mjera za sprečavanje izbjegavanja mjera

{COM(2025) 989 final} - {SEC(2025) 989 final} - {SWD(2025) 987 final} -
{SWD(2025) 988 final}

Sažetak
Procjena učinka revizije Uredbe o mehanizmu za ugljičnu prilagodbu na granicama
A. Potreba za poduzimanjem mjera
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Uredba (EU) 2023/956 o uspostavi mehanizma za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM) stupila je na snagu u listopadu 2023. Prijelazna faza traje do kraja 2025. Konačni sustav, koji će uključivati financijske obveze, primjenjivat će se od 2026. nadalje. CBAM osigurava da se na uvoz primjenjuje cijena ugljika koja odgovara onoj koju snose domaći proizvođači u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a). Riječ je o jednom od glavnih instrumenata koji osiguravaju da ostvarenje povećanih klimatskih ambicija EU-a ne bude ugroženo zbog izmještanja emisija ugljika, do kojeg može doći kad poduzeća sa sjedištem u EU-u premjeste proizvodnju robe s visokim emisijama ugljika u zemlje s manje strogim klimatskim politikama ili kad se proizvodi iz EU-a zamijene uvezenim proizvodima s većim emisijama ugljika. CBAM znatno doprinosi i smanjenju emisija stakleničkih plinova izvan EU-a. To se postiže poticanjem stranih izvoznika da dekarboniziraju svoju proizvodnju i, s obzirom na to da se u okviru CBAM-a oduzima cijena ugljika koja je stvarno plaćena u zemlji podrijetla, poticanjem trećih zemalja da uvedu ili postrože vlastite sustave određivanja cijena ugljika. Međutim, trenutna struktura CBAM-a nije u potpunosti djelotvorna u sprečavanju izmještanja emisija ugljika ni poticanju dekarbonizacije te je došlo do određenih poteškoća u provedbi. Konkretnije, nisu otklonjeni rizici od izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca ni rizici od izbjegavanja CBAM-a te se u dovoljnoj mjeri ne uzima u obzir rad proizvođača električne energije iz trećih zemalja na dekarbonizaciji.
Što bi trebalo postići?
Opći je cilj zakonodavnog prijedloga povećati djelotvornost CBAM-a, među ostalim uklanjanjem rizika od izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca i poticanjem izvedive i troškovno učinkovite dekarbonizacije, čime bi se smanjile emisije stakleničkih plinova i pridonijelo borbi protiv klimatskih promjene na globalnoj razini. Konkretnije, namjerava se (i) ublažiti rizik od izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca, (ii) poboljšati provedbu CBAM-a i suzbiti prakse izbjegavanja te (iii) potaknuti dekarbonizaciju uvezene električne energije.
Koja je dodana vrijednost poduzimanja mjera na razini EU-a (supsidijarnost)?
Smanjenje emisija stakleničkih plinova u osnovi je prekogranično pitanje za čije su rješavanje potrebne najdjelotvornije moguće mjere. EU kao nadnacionalna organizacija u dobrom je položaju da uspostavi djelotvorne klimatske politike na svojem području, kao što je to već učinio uvođenjem CBAM-a i ETS-a EU-a. 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 najučinkovitije se mogu smanjiti tako da se utvrde dosljedna pravila za cijelo jedinstveno tržište. Stoga bi se svaka revizija CBAM-a trebala provesti na razini EU-a.

B. Rješenja

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

Postoje tri različita, ali međusobno povezana pitanja. Za svako od njih procijenjeno je više opcija te je utvrđena najpoželjnija od njih.

Izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca. Ispitane su tri opcije, od kojih je svaka podrazumijevala drukčiju razinu pokrivenosti proširenjem područja primjene na proizvode na kraju proizvodnog lanca. Opcije su se temeljile na (i) filtrima koji odražavaju rizik od izmještanja emisija ugljika (tj. povećanje troškova ugljika i intenzitet trgovine) i (ii) donjoj granici emisija iz proizvodnje u EU-u kako bi se proširenje područja primjene ograničilo na proizvode na kraju proizvodnog lanca koji su od velike klimatske važnosti. Razmotrena je i tehnička izvedivost pripisivanja emisija odabranoj robi na kraju proizvodnog lanca. U prijedlogu je u prvom planu roba koja je dalje u proizvodnom lancu u odnosu na sektore s velikom potrošnjom čelika i aluminijske, kako je najavljeno i u Komisijinu Akcijskom planu za čelik i metale.

Prva opcija je ciljano proširenje na robu na kraju proizvodnog lanca koja je izložena najvećem riziku od izmještanja emisija ugljika i koja ima najveći značaj za klimu. Druga opcija je uravnoteženo proširenje na robu na kraju proizvodnog lanca koja je izložena riziku od izmještanja emisija ugljika i koja ima velik značaj za klimu. Treća opcija je široko proširenje na svu robu na kraju proizvodnog lanca za koju se smatra da je izložena riziku od izmještanja emisija ugljika.

Borba protiv izbjegavanja obveza. Razmotrene su dvije opcije za rješavanje pitanja izbjegavanja obveza, primjerice netočnim deklariranjem emisija i zlouporabom.

U prvoj opciji predviđa se uključivanje otpadaka prije potrošnje kao prekursora u okviru CBAM-a. Usto se Komisiju ovlašćuje da u slučaju deklariranja stvarnih emisija zatraži dodatne dokaze o mjestu proizvodnje. Ta ovlast za poboljšanje sljedivosti robe bila bi ograničena na određeni podskup oznaka KN i podrijetla s najvećim rizikom od netočno deklariranja intenziteta emisija.

U drugoj opciji predviđa se uključivanje otpadaka i prije i nakon potrošnje kao prekursora u okviru CBAM-a. Ovlast da se zatraže dodatni dokazi o mjestu proizvodnje primjenjivala bi se na sve oznake KN i podrijetla.

Obje opcije uključuju sljedeće dvije zajedničke mjere politike: 1) ovlastiti Komisiju za daljnje detaljnije utvrđivanje oznaka KN kako bi se bolje obuhvatio specifičan sastav materijala raznih proizvoda iz bilo koje oznake KN u okviru područja primjene CBAM-a, 2) ovlastiti Komisiju da uvede dodatne uvjete za korištenje stvarnih emisija za utvrđenu robu za koju postoji velik rizik od zlouporabe.

Električna energija.

Razmotrene su četiri opcije, koje se razlikuju s obzirom na metodologiju za izračun emisijskog faktora i uvjete za deklariranje stvarnih vrijednosti. Obuhvaćene su četiri moguće kombinacije dviju glavnih političkih odluka: (i) zadržavanje emisijskog faktora CO₂ zemlje izvoznice ili prelazak na prosječni emisijski faktor mreže zemlje izvoznice; (ii) izmjena kriterija povezanog sa zagušenjem upućivanjem na nepostojanje strukturnog zagušenja ili njegovo potpuno uklanjanje. Sve opcije uključuju izmijenjeni kriterij koji se odnosi na ugovore o kupnji energije, u kojem se pojašnjava da on obuhvaća samo fizičke ugovore o kupnji energije te se njegovo područje primjene proširuje i na neizravne ugovore o kupnji energije. Sve

opcije uključuju i promjene uvjeta koji se odnosi na nominacije kapaciteta, koji bi se trebao primjenjivati samo u slučaju eksplicitne dodjele kapaciteta.

Najpoželjnije opcije

U ovoj procjeni učinka podupire se kombinacija **2. opcije za proširenje na kraj proizvodnog lanca, 1. opcije za borbu protiv izbjegavanja obveza i 4. opcije za električnu energiju** (prelazak na prosječni emisijski faktor mreže zemlje izvoznice, izmijenjeni kriteriji koji se odnose na ugovore o kupnji energije i nominaciju kapaciteta te uklanjanje kriterija povezanog sa zagušenjem) jer se očekuje da će te opcije donijeti veće koristi za okoliš od onih koje omogućuje trenutna struktura CBAM-a, uz istodobno osiguravanje razmjernosti opsegu problema i zadržavanje dodatnog administrativnog opterećenja na najmanjoj mogućoj razini.

Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?

Javno savjetovanje pokazalo je da je rizik od izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca općepriznat kao problem koji treba riješiti uključivanjem robe na kraju proizvodnog lanca u područje primjene CBAM-a. Slično tome, velika većina sudionika potvrdila je da postoje rizici od izbjegavanja obveza zbog kojih je potrebno dalje postrožiti Uredbu o CBAM-u. Nadalje, izražena je potpora za detaljnije utvrđivanje informacija o sastavu materijala raznih proizvoda obuhvaćenih oznakama KN. Kad je riječ o električnoj energiji, velika većina dionika navela je u javnom savjetovanju da su trenutačne zadane vrijednosti koje se koriste u CBAM-u neprimjerene te su podržali izmjenu uvjeta za korištenje stvarnih emisija. Kad je riječ o potonjem, savjetovanje je rezultiralo i konkretnim preporukama za preispitivanje kriterija u vezi s ugovorima o kupnji energije, zagušenjem mreže i nominacijama interkonekcijskih vodova koji se smatraju nepraktičnima ili neusklađenima sa stvarnim stanjem na tržištu. Ishod javnog savjetovanja potvrdio je povratne informacije dionika primljene putem drugih foruma.

C. Učinci najpoželjnije opcije

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

Najpoželjnija opcija je kombinacija 2. opcije za suzbijanje rizika od izmještanja emisija ugljika na kraju proizvodnog lanca, 1. opcije za rješavanje problema izbjegavanja obveza i 4. opcije za pitanje električne energije. Taj paket politika donosi jasne koristi za okoliš, smanjuje rizik od izmještanja emisija ugljika i potiče dekarbonizaciju na izvediv i troškovno učinkovit način. Točnije, kad je riječ o proširenju na kraj proizvodnog lanca, procijenjeno je da bi se na temelju 2. opcije godišnje emisije stakleničkih plinova smanjile za približno 0,7 Mt ekvivalenta CO₂ (CO₂e) do 2030. Ta bi opcija prema procjenama trebala dovesti i do znatnog smanjenja izmještanja emisija ugljika. Najpoželjnija opcija za suzbijanje izbjegavanja obveza u okviru CBAM-a osigurava potrebne zaštitne mjere kako se ne bi ugrozila djelotvornost ni koristi CBAM-a za okoliš. Kad je riječ o električnoj energiji, najpoželjnija opcija osigurati će bolje odražavanje rada zemalja izvoznica na dekarbonizaciji, uz istodobno pojednostavnjenje izvješćivanja o stvarnim vrijednostima emisija.

Makroekonomski učinci su minimalni i uglavnom proizlaze iz proširenja na kraj proizvodnog lanca. Očekuje se neznatno povećanje proizvodnje EU-a u nekim sektorima na kraju proizvodnog lanca. Kad je riječ o socijalnim učincima, za proširenje na kraj proizvodnog lanca u okviru najpoželjnije opcije predviđa se malo povećanje broja zaposlenih (za 0,05 %) u obuhvaćenim sektorima na kraju proizvodnog lanca.

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

Makroekonomski troškovi su zanemarivi: predviđa se da će se BDP EU-a smanjiti za manje od 0,001 %. Slično tome, utjecaj na cijene privatne potrošnje također je neznatan.

Očekuje se da će poduzeća i tijela (nacionalna nadležna tijela i carinska tijela) imati administrativne troškove i troškove usklađivanja uglavnom u vezi s proširenjem na kraj proizvodnog lanca. Iako je te troškove teško precizno procijeniti, procjene koje se temelje na anketama provedenima među dionicima pokazuju da bi ukupni periodični troškovi za poduzeća u okviru najpoželjnije opcije za proširenje na kraj proizvodnog lanca mogli iznositi od 8 do 43 milijuna EUR godišnje, uz dodatne jednokratne troškove od 31 milijun EUR. Procijenjeni periodični troškovi provedbe za nadležna tijela kreću se od 1,3 do 10,0 milijuna EUR za sve države članice zajedno. Najpoželjnija opcija za rješavanje problema izbjegavanja obveza dovela bi do zanemarivih dodatnih administrativnih troškova za nadležna tijela, a ograničen bi bio i njezin učinak na poslovanje. Najpoželjnija opcija za pitanje električne energije ne bi trebala donijeti dodatne administrativne troškove ni troškove usklađivanja za uvoznike iz EU-a ni proizvođače električne energije iz trećih zemalja, nego bi ih trebala smanjiti jer bi se pojednostavnili uvjeti za prijavu stvarnih emisija.

Kako će to utjecati na MSP-ove i konkurentnost?

U listopadu 2025. Vijeće i Europski parlament donijeli su Uredbu (EU) 2025/2083 o pojednostavnjenju CBAM-a, kojom je, među ostalim poboljšanjima, uvedeno izuzeće *de minimis* od praga od 50 tona mase, čijom bi primjenom 99 % emisija i dalje ostalo obuhvaćeno CBAM-om, a izuzeto bi bilo oko 90 % uvoznika. Time se znatno ograničava administrativno opterećenje za MSP-ove i pogoduje manjim uvoznicima na kraju proizvodnog lanca. Proširenje CBAM-a na kraj proizvodnog lanca umjereno utječe na apsolutni broj uvoznika koji su MSP-ovi i koji bi bili obuhvaćeni CBAM-om. Među uvoznicima koji bi bili dodatno obuhvaćeni njih oko 50 % su MSP-ovi. To znači dodatnih 3800 – 3900 uvoznika koji su MSP-ovi. Najpoželjniji paket politika ima neznatan pozitivan učinak na opću konkurentnost. Od tri glavna pitanja najveći bi učinak na konkurentnost imalo proširenje na kraj proizvodnog lanca jer se njime za domaće i uvezene proizvode na kraju proizvodnog lanca s visokim udjelom čelika i aluminija izjednačuju uvjeti u smislu troškova ugljika povezanih s njima.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Procjenjuje se da će se zahvaljujući proširenju na kraj proizvodnog lanca u okviru 2. opcije ostvariti prihodi od oko 0,58 milijardi EUR u 2030., dok će mjere protiv izbjegavanja obveza doprinijeti osiguravanju prikupljanja prihoda.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka i/ili utjecaja?

Neće biti drugih bitnih učinaka.

Proporcionalnost

U okviru najpoželjnije opcije proporcionalno se ispunjavaju ciljevi inicijative.

D. Daljnje mjere

Koji je rok za preispitivanje predloženih mjera?

CBAM će se redovito preispitivati kako je propisano Uredbom o CBAM-u. Primjena predloženih izmjena Uredbe ocijenjena u okviru ove procjene učinka preispitat će se u kontekstu dvogodišnjih izvješća o preispitivanju provedbe CBAM-a predviđenih člankom 30. Uredbe o CBAM-u.