



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.3.2026
SWD(2026) 72 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument

k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o vzpostavitvi okvira ukrepov za pospeševanje industrijskih zmogljivosti in razogljičenje
v strateških sektorjih ter spremembi uredb (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 in (EU)
2024/3110**

{COM(2026) 100 final} - {SEC(2026) 70 final} - {SWD(2026) 70 final} -
{SWD(2026) 71 final}

Povzetek

Ocena učinka akta o pospeševanju industrijske proizvodnje

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Glavna težava, ki naj bi jo ta pobuda obravnavala, je potreba po okrepitvi konkurenčnosti in odpornosti industrije EU glede na vse večji svetovni pritisk ob hkratnem pospeševanju razogljčenja njenih postopkov in izdelkov. K njej prispevajo tri podtežave: omejeno povpraševanje po evropskih nizkoogljičnih industrijskih izdelkih, ranljivosti dobavnih verig v strateških sektorjih in pri neto ničelnih tehnologijah ter tehnologije za razogljčenje industrije, ki se še ne uporabljajo v velikem obsegu.

Proizvodni sektor EU je največji delodajalec (18,7 %) in ponudnik dodane vrednosti (24,1 %). Ta položaj pa je negotov. Delež proizvodnje v BDP EU se je s 17 % leta 2000 zmanjšal na 14 % leta 2024. Nizke ravni naložb skupaj z izzivi, kot so počasna gospodarska rast, nepoštena mednarodna trgovina in konkurenca, potreba po razogljčenju ter tehnološka konkurenca, vplivajo na konkurenčnost industrije EU in poslovno upravičenost naložb v evropske nizkoogljične tehnologije. Svetovni trg neto ničelnih tehnologij naj bi se do leta 2035 skoraj potrojil. Čeprav njihovo uvajanje v EU napreduje, se svetovni tržni delež EU zmanjšuje, domače proizvodne zmogljivosti pa so še vedno omejene. Poleg tega je gospodarska varnost osrednji steber industrijske politike EU s ključnimi tehnologijami, ki podpirajo zeleni in digitalni prehod ter so trenutno izpostavljene strateškimi odvisnostim in tveganjem v dobavnih verigah. EU brez konkurenčne in razogljčene industrijske baze ne bo dosegla ciljev dogovora o čisti industriji in strategije za gospodarsko varnost.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilj je povečati odporno in razogljčeno industrijsko proizvodnjo v proizvodni industriji EU, s posebnim poudarkom na energijsko intenzivnih panogah, neto ničelnih tehnologijah in avtomobilski industriji, in sicer ob upoštevanju njihovega prispevka h konkurenčnosti, gospodarski varnosti in trajnostni gospodarski rasti Evrope. Splošni cilj je razdeljen na pet specifičnih ciljev:

specifični cilj št. 1 – olajšati razlikovanje med nizkoogljičnimi industrijskimi izdelki, da se povečata njihova vrednost in tržljivost;

specifični cilj št. 2 – spodbuditi povpraševanje po evropskih nizkoogljičnih izdelkih in neto ničelnih tehnologijah;

specifični cilj št. 3 – čim večja kakovost in koristi tujih naložb v EU;

specifični cilj št. 4 – pospešiti in poenostaviti dovoljenja za industrijsko razogljčenje;

specifični cilj št. 5 – povečanje naložbenih projektov na območjih pospeševanja industrijske proizvodnje.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Čeprav lahko z nacionalnimi ukrepi obravnavamo nekatere vidike težave, bi lahko ti vodili v razdrobljenost enotnega trga in okrnili skupno učinkovitost. Ker je v dobavne verige vključenih več držav članic obenem, je usklajen pristop na ravni EU bistven za spodbujanje odpornosti, razogljčenja industrije in enakih konkurenčnih pogojev. Tak pristop omogoča ekonomijo obsega in rešitve, ki so kos obsegu težave, ter pomaga preprečevati neučinkovitost in podvajanje.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja prednostna možnost? Zakaj?

Možnosti politike so razvrščene v tri glavne sklope ukrepov politike, pri čemer vsak ukrep ustreza specifičnemu cilju.

Pri **1. možnosti politike** v okviru specifičnega cilja št. 1 je predlagana oznaka o intenzivnosti emisij ogljika za energijsko intenzivne industrijske panoge. Cilj te možnosti v okviru specifičnega cilja št. 2 je ustvariti vodilne trge z uvedbo zahtev glede nizkoogljičnosti za energijsko intenzivne materiale (jeklo, cement in aluminij), ki se uporabljajo v izbranih sektorjih nižje v prodajni verigi (avtomobilska industrija in gradbeništvo), v javna naročila in programe podpore. Predlagana je tudi uvedba zahtev glede porekla iz Unije za baterije, fotovoltaike in sestavne dele vozil v javna naročila in programe podpore. V okviru specifičnega cilja št. 3 so uvedene smernice o prostovoljnih pogojih za neposredne tuje naložbe v dobavno verigo baterij. Za racionalizacijo izdajanja dovoljenj (specifični cilj št. 4) je v okviru možnosti predlagan enoten digitalni postopek za vsa dovoljenja, ki se uporablja za celoten proizvodni sektor. V okviru specifičnega cilja št. 5 se državam članicam priporoča, naj olajšajo javno financiranje prednostnih projektov na industrijskih območjih.

2. možnost politike temelji na prvi možnosti z razširitvijo področja uporabe in zahtev. V okviru specifičnega cilja št. 1 je uvedena obvezna posebna oznaka o intenzivnosti emisij ogljika za jeklo s podrobnimi pravili, ki se lahko pozneje razširijo na druge energijsko intenzivne materiale. Kar zadeva vodilne trge (specifični cilj št. 2), se v javna naročila in programe podpore za jeklo, cement in aluminij, ki se uporabljajo v izbranih sektorjih nižje v prodajni verigi (avtomobilska industrija in gradbeništvo), uvedejo zahteve glede nizkoogljičnosti in porekla iz Unije. Pogoji za posebne naložbe v okviru specifičnega cilja št. 3 so obvezni in ne prostovoljni. V okviru specifičnega cilja št. 4 je okrepljena podpora za postopek izdaje dovoljenj z uvedbo dodatnih ukrepov, namenjenih energijsko intenzivnim industrijskim panogam. Nazadnje morajo države članice v okviru specifičnega cilja št. 5 določiti in ne priporočiti industrijska območja.

3. možnost politike dodatno razširja prejšnji možnosti. V okviru specifičnega cilja št. 2 v zvezi z vodilnimi trgi so zahteve glede nizkoogljičnosti in porekla iz Unije razširjene na jeklo, cement in aluminij, ki se uporabljajo v izbranih sektorjih nižje v prodajni verigi, tj. na avtomobilske izdelke in gradbene proizvode, dane na trg. Prav tako so zahteve glede porekla iz Unije za baterije, fotovoltaike in sestavne dele vozil razširjene na vse proizvode, dane na trg. V okviru specifičnega cilja št. 3 o izdaji dovoljenj so uvedeni namenski ukrepi za industrijska območja. V okviru specifičnega cilja št. 5 mora Komisija določiti industrijska območja v skladu z merili za izbor in prednostnim projektom omogočiti dostop do sredstev.

Na podlagi analize učinkov vsake možnosti politike, njihove zmožnosti doseganja ciljev ter njihove interakcije z obstoječimi in načrtovanimi pobudami EU je v oceni učinka ugotovljeno, da je 2. možnost politike prednostna. Na splošno 2. možnost dosega cilje na najučinkovitejši in najuspešnejši način (ker so razlike med stroški in koristmi v primerjavi s 1. možnostjo minimalne) ter prispeva k upravni učinkovitosti in učinkovitosti postopkov. 2. možnost politike pri količinsko opredeljenih elementih dosega neto skupne koristi, ki so višje kot pri 3. možnosti, vendar nekoliko nižje kot pri 1. možnosti, ocenjeni stroški pa naj bi se izravnali z dolgoročnimi koristmi, povezanimi z gospodarsko varnostjo in odpornostjo. Zaradi pomanjkanja podatkov pa ni bilo mogoče količinsko opredeliti dela pozitivnih in negativnih učinkov na sektorje nižje v prodajni verigi in na dobavne verige. 2. možnost politike na splošno krepi gospodarsko upravičenost in spodbuja naložbene odločitve v EU z racionalizacijo postopkov izdaje dovoljenj za celoten proizvodni sektor, spodbujanjem povpraševanja po evropskih razogljčenih materialih in proizvodih neto ničelnih tehnologij v strateških vrednostnih verigah ter zagotavljanjem naložbenega okvira, ki podpira ustvarjanje dodane vrednosti v EU. Poleg tega bo 2. možnost politike učinkoviteje ublažila tveganja motenj v dobavnih verigah in omejitev uvoza s strani tretjih držav, kar je bistveno za ohranitev gospodarske varnosti Unije, ki bi zaradi takih sistemskih pretresov utrpela velike izgube. Predvidljivost, dostop do vložkov in močne dobavne verige so ključnega pomena za konkurenčnost in dobro delovanje industrije EU. Druge koristi med drugim vključujejo ustvarjanje delovnih mest in rast bruto dodane vrednosti v zgornjem delu verige, kar vodi k večji gospodarski in socialni stabilnosti na splošno. Ta možnost ponuja najbolj uravnotežen pristop med uspešnostjo in učinkovitostjo ter skladnostjo in sorazmernostjo.

Kdo podpira katero možnost?

Organizirano je bilo odprto javno posvetovanje in več ciljno usmerjenih posvetovanj, da bi se zbrale povratne informacije vseh ustreznih deležnikov. Na splošno je industrija podprla pobudo in določbe, ki poenostavljajo postopke izdaje dovoljenj za projekte industrijske proizvodnje. Jeklarski sektor podpira oznako, a ima pripombe glede nekaterih njenih parametrov in zasnove sistema razvrščanja. Akt o pospeševanju industrijske proizvodnje bo prinesel neposredne koristi sektorjem jekla, cementa in aluminija ter proizvajalcem tehnologij sončne energije,

baterij in sestavnih delov vozil; ti sektorji so podprli zahteve glede nizkoogljičnosti in porekla iz Unije v podporo oblikovanju evropskih vodilnih trgov za nizkoogljične industrijske izdelke in neto ničelne tehnologije. Nekatere druge energijsko intenzivne panoge pa imajo drugačno mnenje o uvedbi zahtev glede nizkoogljičnosti in porekla iz Unije. Tudi stališča javnih organov so bila deljena, zlasti o določbah o izdaji dovoljenj, zajetih v 2. in 3. možnosti politike, predvsem v zvezi z določbami o vodilnih trgih, saj bi se s tem povečalo njihovo upravno breme.

C. Učinki prednostne možnosti

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

2. možnost politike naj bi prinesla gospodarske koristi ciljnim energijsko intenzivnim panogam in sektorjem neto ničelnih tehnologij, saj bo ustvarila povpraševanje po evropskih nizkoogljičnih industrijskih izdelkih in baterijah, fotovoltaiki in sestavnih delih vozil. Leta 2030 se na primer pričakuje povečanje bruto dodane vrednosti za približno 445 milijonov evrov za cementno industrijo ter 241 milijonov evrov za sektorja jekla in aluminija. Poleg tega naj bi se dodana vrednost celotne avtomobilske vrednostne verige električnih vozil, vključno z vmesnimi vložki, od začetka veljavnosti ukrepov za sestavne dele vozil povečala za okoli 10,5 milijarde evrov. Prednosti za proizvodno industrijo bodo imele tudi obliko prihrankov časa in stroškov zaradi določb o elektronskem izdajanju dovoljenj, in sicer v višini do 240 milijonov evrov prihrankov pri stroških za digitalizacijo postopkov izdaje dovoljenj. Prednosti za industrijo predstavljajo tudi zaposlitvene možnosti. Ocenjuje se na primer, da bo z uvedbo določb o vodilnih trgih do leta 2030 ustvarjenih in ohranjenih 148 352 delovnih mest. Nazadnje bo akt o pospeševanju industrijske proizvodnje prispeval k doseganju podnebnih ciljev EU s pospešitvijo projektov razogljičenja, kar bo pri 2. možnosti politike samo leta 2030 privedlo do ocenjenega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 30,58 milijona ton ekvivalenta CO₂, kar ustreza prihrankom v višini približno 3 058 milijonov evrov.

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

Sektorji nižje v prodajni verigi bodo imeli višje proizvodne stroške zaradi pogojev za vodilne trge. Stroški prilagajanja za proizvajalce originalne opreme v avtomobilski industriji zaradi zahtev glede nizkoogljičnosti in porekla iz Unije bi lahko povzročili izgubo bruto dodane vrednosti v višini 291 milijonov evrov, gradbeni sektor pa bi lahko utrpel izgubo bruto dodane vrednosti v višini 691 milijonov evrov. Cena vozila bi se lahko na primer zvišala za 0,225 % (69,27 evrov) zaradi določb o jeklu in aluminiju z nizkimi emisijami ogljikovega dioksida, cena osebne električne vozila pa za 2,2 % (630 evrov) zaradi zahtev, po katerih naj bi bile baterije od leta 2030 izdelane v EU. Stroški gradnje stavbe naj bi se zvišali za 0,45 % zaradi uporabe nizkoogljičnih izdelkov, kot so jeklo, aluminij in cement z nizkimi emisijami ogljikovega dioksida. Zaradi zahtev glede porekla iz Unije za fotovoltaike in baterije se bodo zvišali stroški za vse potrošnike, in sicer po ocenah za 685 milijonov evrov za fotovoltaike in 2 338 milijonov evrov za baterijske sisteme za shranjevanje energije/električna vozila. Javna naročila in subvencije bi lahko pokrili znaten delež, s čimer bi se zmanjšal vpliv stroškov na državljanke. Podjetja bodo imela ponavljajoče se upravne stroške, predvsem zaradi skladnosti z določbami o vodilnih trgih. Ti stroški bodo skupaj znašali okoli 1,2 milijona evrov pri 2. možnosti politike in bi se lahko izravnali s prihranki pri digitalizaciji izdaje dovoljenj. Ti dodatni stroški se bodo srednjeročno znižali, saj bodo proizvodni stroški nižji zaradi ekonomije obsega in izenačitve stroškov z ogljično intenzivnimi izdelki.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Podjetja vseh velikosti v ciljnih panogah bodo uživala koristi zaradi razširjenega trga nizkoogljičnih izdelkov ter prihrankov stroškov in časa, povezanih s hitrejšim in poenostavljenim postopkom izdaje dovoljenj. Posvetovanja z industrijo so pokazala, da se mala in srednja podjetja zaradi omejenih upravnih virov soočajo z večjimi izzivi pri izdajanju dovoljenj. Podjetja v sektorju nižje v prodajni verigi, kot sta avtomobilska industrija in gradbeništvo, pa bi lahko imela dodatne stroške (glej zgoraj navedene stroške prednostne možnosti), povezane z zahtevami glede nizkoogljičnosti in/ali vsebine Unije, vključno z višjimi stroški materiala. Te višje, čeprav minimalne, stroške za sektorje nižje v prodajni verigi bodo mala in srednja podjetja močneje občutila. Konkretneje povedano: ukrepi za vzpostavitev vodilnih trgov bodo verjetno povečali upravne stroške za dokazovanje poročanja o skladnosti, kadar blažilni ukrepi, predvideni v predlogu, ne bodo zadostovali.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Pričakuje se, da bodo imele javne uprave višje stroške pri javnih naročilih in programih podpore ter dodatne upravne stroške za spremljanje, poročanje in skladnost. Letni upravni stroški se lahko povečajo za do 8,92 milijona evrov po vsej EU, čeprav naj bi se izravnali s prihranki, povezanimi z izdajo dovoljenj. Stroški javnega naročanja naj bi se zaradi učinka zahtev glede vsebine povečali v vseh državah članicah.

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?
Akt o pospeševanju industrijske proizvodnje naj bi povečal konkurenčnost energijsko intenzivnih panog in proizvodnje tehnologij sončne energije, baterij in sestavnih delov vozil v EU, saj bo zagotovil povpraševanje po njihovih proizvodih ter gospodarsko varnost in odpornost EU. To bi vplivalo na mednarodne trgovinske tokove, saj bi se zmanjšale odvisnosti in dala prednost tujim naložbam v EU, ki bi ustvarile višjo dodano vrednost. Morebitni negativni odzivi nekaterih trgovinskih partnerjev bi lahko povzročili izzive za konkurenčnost industrije EU na svetovnih trgih.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Oceno bi bilo treba izvesti tri leta po začetku veljavnosti, pri čemer bi se morala pet let po začetku veljavnosti začeti uporabljati izrecna klavzula o pregledu.