



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

АНАЛИЗ

МЕХАНИЗЪМ ЗА КОРИГИРАНЕ НА ВЪГЛЕРОДНИТЕ ЕМИСИИ НА ГРАНИЦАТА (СВАМ): ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪЛГАРСКАТА ИНДУСТРИЯ И ПЪТИЩА ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ

(разработен по собствена инициатива)

София

Септември 2025 г.

Планът за дейността на Икономическия и социален съвет за второто полугодие на 2025 г. включва изготвянето по собствена инициатива на анализ на тема: „Механизъм за коригиране на въглеродните емисии на границата (СВАМ): предизвикателства пред българската индустрия и пътища за преодоляването им“.

Разработването на анализа бе разпределено на Комисия по устойчиво развитие, селско стопанство, околна среда и регионални политики (КУРССОСРП).

За докладчик по анализа бе определен Огнян Атанасов – член на ИСС от група П.

Външен експерт по настоящия анализ е Антония Желязкова.

На две съвместни заседания на КУРССОСРП, проведени на 02 юли и 12 септември 2025 г., бе приет проектът на анализа.

На своята пленарна сесия, проведена на 26 септември 2025 г., Икономическият и социален съвет прие настоящият анализ.

Съдържание

1. Увод	5
2. Изводи и препоръки	6
3. Общи бележки	7
4. Конкретни бележки	11
5. Бележки от засегнатите сектори относно прилагането на СВAM	12
6. Готовност за приложението на СВAM в България	18
Първи стъпки	18
Незавършени аспекти от подготовката	20
7. СВAM на практика: примерен казус	20
8. Заключение	21

Използвани съкращения:

СВАМ	Механизъм за коригиране на въглеродните емисии на границата
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
СТЕ	Схемата на ЕС за търговия с емисии
ИАОС	Изпълнителна агенция по околна среда
МВФ	Международен валутен фонд
ОЕСД	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
МСП	Малки и средни предприятия

1. Увод

Намалената конкурентоспособност на европейските производители спрямо вносителите на стоки, произведени извън Европейския съюз (ЕС), представлява реален и сериозен икономически проблем. През последните години икономиката на ЕС изостава от тази на САЩ и Китай. Делът на ЕС в световната икономика е намалял от 25,8% през 2004 г. до 17,6% през 2024 г. За същия период делът на ЕС в глобалния износ спада от 18,9% до 14%¹. Спадът е най-ясно изразен в по-тежките индустрии, като металургия, производство на цимент и химическа промишленост. Емисиите в ЕС в тези сектори са намалели с около 50% от 2005 г. насам², но значителна част от този спад се дължи на по-ниско производство, а не на технологични подобрения³.

Значително влияние в този процес оказват амбициозните климатични политики на ЕС, които водят до по-високи производствени разходи. Докато ЕС отчита абсолютни намаления на въглеродните емисии, производствата в Китай и Индия например се основават на въглероден интензитет. Общите им емисии на CO₂ нарастват от въвеждането на нови мощности, работещи с въглища. Това създава свръхкапацитет, който води до кризи и затваряне на ключови мощности в Европа⁴. Тази тенденция води до риск от изместване на производството извън Европа със съответната загуба на работни места. Един от основните рискове, свързани с оскъпяването на производството в Съюза, е т.нар. „климатичен дъмпинг“. Той се проявява, когато трети държави, по собствен избор или поради липса на капацитет, изостават в прилагането на екологични стандарти и така поддържат по-ниска себестойност на производството и по-конкурентни цени.

В отговор на този проблем Европейската комисия (ЕК) въвежда Механизма за коригиране на въглеродните емисии на границата (СВАМ). Икономическата цел на механизма е да гарантира равнопоставеност между европейски и външни производители чрез въвеждането на въглероден данък и за вносните стоки от определени въглеродно интензивни икономически сектори. В екологичен план СВАМ се стреми към

¹ <https://www.investor.bg/a/515-ikonomika-i-makrodanni/407860-edinniyat-pazar-nay-golemiyat-potentsial-na-es-v-globalnata-konkurentsiya>

² [https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-emissions-trading-system-has-reduced-emissions-sectors-covered-50-2005-2025-04-04_en#:~:text=This%20reduction%20is%20due%20to,impressive%20\(19%25\)%20and%20hydropower](https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-emissions-trading-system-has-reduced-emissions-sectors-covered-50-2005-2025-04-04_en#:~:text=This%20reduction%20is%20due%20to,impressive%20(19%25)%20and%20hydropower)

³ <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2024/html/ecb.blog20240917~3e520c3ccf.en.html>

⁴ Становище на Българската асоциация на металургичната индустрия

намаляването на емисиите и прилагането на по-устойчиви производствени практики в глобален мащаб.

Европейските производители оценяват усилията на ЕК в този аспект и подкрепят идеята за създаването на Механизма. Въпреки това ефективността на СВAM като адекватен инструмент за защита на тяхната конкурентоспособност е поставена под въпрос. Механизмът е обект на критики поради своята сложност, административната тежест, която създава за бизнеса, както и възможни противоречия между правилата на СВAM и международни търговски принципи.

Европейският пакт за чиста индустрия е поглед към бъдещето, който очертава устойчива визия и перспектива. Същевременно е от изключителна важност да се защити европейската индустрия от нелоялно ценово предимство за чуждестранни производители, които не са обект на същите климатични регулации.

2. Изводи и препоръки

В икономически план България е силно зависима от въглеродно интензивни производства и е особено уязвима към риска от изместването на тези производства към страни с по-слаби екологични стандарти (т.нар. „изтичане на въглерод“), със съответната загуба на работни места и спад в икономическата активност.

В този контекст е важно българската държава да следи отблизо приложението на СВAM и да изгради механизми за оценка на въздействието му върху националната икономика с цел информирана обратна връзка с ЕК, като в тази връзка ИСС отправя следните препоръки:

2.1 Предвид старта на оперативната фаза на СВAM през 2026 г., своевременното разработване на регулаторна инфраструктура и вторично национално законодателство е особено важно за безпроблемното и надеждно функциониране на механизма.

2.2 В България към момента липсват ясно разпределени отговорности относно приложението на СВAM. Съгласно Закона за ограничаване на изменението на климата, компетентният орган е ИАОС, но физическият внос и контрол на границата се извършват от Агенция по митниците (AM). Наложително е формално да се дефинира и разграничи отговорността на AM спрямо тази на ИАОС.

- 2.3 Преходният период (2023 – 2025) е предвиден за обучение на всички заинтересовани страни – вносителите, производители и контролни органи. Изисква се разбираемо и системно обучение на български език, както и подкрепа за вносителите, попадащи в обхвата на СВAM. Към момента Ръководството за деклараторите по СВAM съществува само на английски език и е с обем 106 страници. Секцията „Често задавани въпроси“ по темата, към която препраща страницата на ИАОС, също е на английски език и е с дължина 57 страници. Националните органи трябва да осигурят разбираеми информационни материали, уебинари, контролни списъци и техническа помощ, за да подпомогнат бизнеса в адаптацията към новите изисквания.
- 2.4 В подготовка за финансовите задължения по СВAM са необходими разяснителни материали и обучения за управление на финансовите рискове, свързани с Механизма.
- 2.5 Наложително е да се приеме процес във връзка с контрола на достоверността на съдържанието на декларациите, включително по отношение на вземане на проби и тестове в лаборатории на вносни стоки, попадащи в обхвата на СВAM.
- 2.6 Националните митнически органи трябва да адаптират своите процедури, за да интегрират изискванията по СВAM, евентуално чрез промени в митническите декларации. Митническите служители трябва да бъдат обучени относно разпоредбите и процедурите на СВAM, за да обработват ефективно декларациите за внос.
- 2.7 Преди всичко е необходимо да се осигури проследимост на икономическото въздействие от прилагането на Механизма, включително отражението му върху крайните пазарни цени на засегнатите стоки, като се гарантира ефективна и своевременна обратна връзка на равнище ЕС.

3. Общи бележки

По-долу е разгледан проблемът с конкурентоспособността на европейската индустрия, който ЕС цели да адресира чрез прилагането на СВAM.

3.1. ЕС се стреми да бъде световен лидер в борбата с климатичните промени, включително чрез прилагането на Схемата за търговия с въглеродни емисии (СТЕ), при която компаниите заплащат за правото да отделят CO₂ в атмосферата. Строгите регулации в тази сфера водят до по-висока себестойност и намалена рентабилност на производството в ЕС, особено в енергоинтензивните отрасли (стомана, цимент, химия и др.). Високите разходи за енергия и въглеродни квоти затрудняват пазарната позиция на европейските продукти спрямо по-евтините вносни стоки. Вносителите от страни, като Китай, Индия, Турция или САЩ, често не поемат подобни разходи, което им позволява да предлагат значително по-ниски цени за еквивалентни продукти.

3.2. За да защити конкурентоспособността на европейската индустрия, през 2021 г. ЕК предложи да се въведе Механизъм за коригиране на въглеродните емисии на границата като част от пакета „Подготвени за 55“. В икономически аспект този механизъм цели да изравни условията на производство между европейските и чуждестранните производители, като обложи вноса с цена за въглеродни емисии, еквивалентна на тази, която плащат европейските производители. Екологичната цел зад СВAM е да предотврати изтичането на въглерод към страни извън ЕС с по-слаби екологични стандарти. Регламентът СВAM⁵ влиза в сила през 2023 г. Той е пряко приложим и задължителен за всички страни от ЕС, като целта е да се гарантира единен подход, равнопоставеност и избягване на различия в третирането на бизнеса в рамките на Съюза.

3.3. СВAM е тясно свързан със СТЕ. Според модели на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD), без прилагането на СВAM паралелно със СТЕ, за всеки тон избегнати емисии на CO₂ в рамките на ЕС, приблизително 0,2 тона емисии биха „изтекли“ извън Съюза⁶.

Крайната цел на Механизма е постепенното заместване на настоящото безплатно разпределяне на въглеродни квоти в обхванатите сектори. Понастоящем се предвижда след края на преходния период през 2026 г. безплатното разпределение на емисионни квоти да започне да се премахва поетапно в рамките на деветгодишен период. Подробности за напредъка на постепенното отпадане на безплатните квоти за

⁵ Регламент (ЕС) 2023/956 за създаване на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите

⁶ <https://www.oecd.org/en/blogs/2025/03/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-what-is-it-how-does-it-work-and-what-are-the-effects.html>

обхванатите сектори не са включени в рамката на СВАМ, а в прегледа на Директивата за СТЕ.

За период от девет години, между 2026 г. и 2034 г., ще се съблюдава следният график за постепенно премахване на безплатните квоти:

<i>Година</i>	<i>Запазен процент безплатни квоти</i>
2026	97.5%
2027	95%
2028	90%
2029	77.5%
2030	51.5%
2031	39%
2032	26.5%
2033	14%
2034	0

За този период СВАМ ще се прилага само за частта от емисиите, които вече не се покриват от безплатни квоти. Например за 2026 г. само 2,5% от емисиите подлежат на плащане по СВАМ, за 2027 г – 5%, и т.н.

3.4. Накратко, за да предотврати изнасянето на производства извън Съюза (т. нар. „изтичане на въглерод“), по-отношение на въглеродния отпечатък СВАМ третира вноса от страни извън ЕС като европейско производство. СВАМ изисква вносителите в ЕС да докладват въглеродните емисии, вградени в определени вносни стоки, произведени в трети страни (като цимент, стомана, торове, алуминий и електричество). От 2026 г. нататък вносителите ще трябва и да закупват СВАМ сертификати, с които да заплащат тези емисии. Тази правна фикция цели да компенсира липсата на въглеродни такси в страните на произход на стоките и по този начин да изравни условията за конкуренция спрямо стоките, произведени в ЕС.

За 2026 г. цената на сертификатите ще се изчислява спрямо средната цена на въглеродните емисии по СТЕ за текущото тримесечие към момента на вноса⁷. Реалните плащания към СВAM започват от 2027 г.

3.5. Понастоящем стоките, които попадат в обхвата на СВAM, са следните:

- Желязо и стомана
- Алюминий
- Цимент
- Изкуствени торове
- Водород
- Електроенергия.

Тези стоки са избрани заради високия си въглероден интензитет и повишения риск от изместване на производството им извън границите на ЕС. Сектори, като металургия, циментово производство и химическа промишленост, са сред най-засегнатите от по-високите производствени разходи. В резултат на това много компании в тези сектори са ограничили производствения си обем, със съответните съкращения на работни места. В Германия – една от най-силно индустриализираните страни в ЕС – от 2020 г. насам са затворени около четвърт милион работни места в производствения сектор⁸. Засегнати са както висококвалифицирани, така и нискоквалифицирани служители.

3.6. Високите разходи за въглеродни емисии се прехвърлят частично и върху крайните потребители под формата на по-високи цени. Това важи особено за продукти с висока енергоемкост – стомана, строителни материали, торове и др. През периода от 2021 до 2025 г. цените на цимента в Европа са се увеличили с над 50%⁹, като основна причина за това е ръстът на производствените разходи за енергия и въглеродни такси¹⁰. Цената на стоманата в Европа през 2025 е в диапазона 600 – 700 USD/тон спрямо около

⁷ Член 21.1) а от Делегиран регламент (ЕС) 2025/87 (част от пакета Omnibus I) въвежда специални правила за 2026 г. За внос през януари, февруари или март 2026, цената е базирана на средната цена за Q1 2026г. След 2026 г е планиран седмичен метод на ценообразуване

⁸ <https://www.ft.com/content/bdba0fc4-f651-41fa-9706-acaa4dc15bd0>

⁹ <https://tradingeconomics.com/european-union/producer-prices-in-industry-manufacture-of-cement-lime-plaster-eurostat-data.html>

¹⁰ <https://www.imarcgroup.com/cement-pricing-report> Средната цена за тон цимент в ЕС през 2021 година е била под \$80 за тон спрямо около \$220 през юли 2025 година

425 – 470 USD/тон през 2020 г.¹¹. Това води до загуба на икономическа активност и приходи за ЕС, а същевременно отслабва ефекта от климатичните политики, тъй като въглеродните емисии нарастват в глобален мащаб.

3.7. ЕК допуска, че в бъдеще СВAM може да засегне по-широк кръг продукти, като още на есенната сесия през 2025 г. се очакват допълнителни изменения по Механизма. Включването на нови сектори и продукти в обхвата на СВAM, както и промени в методологията му, създават непредвидимост за бизнеса и затрудняват дългосрочното планиране.

4. Конкретни бележки

4.1. Въвеждането на СВAM е разделено на два етапа. В преходната фаза – от 1 октомври 2023 г. до 31 декември 2025 г. – вносителите започват да докладват за съдържанието на въглеродни емисии във вносните стоки. През този период задълженията за вносителите са ограничени до докладване, без да възникват финансови последици.

В окончателния режим – от 1 януари 2026 г. нататък – въз основа на докладваните емисии, вносителите ще трябва да заплатят и сума, еквивалентна на цената на въглеродните квоти, които биха възникнали, ако същите продукти бяха произведени в ЕС. Това ще изисква вносителите на стоки в обхвата на СВAM за ЕС да закупуват цифрови сертификати за въглеродните емисии, вградени във вносите от тях стоки. Цената на сертификатите ще се основава на средната цена на въглеродните квоти на СТЕ към периода на вноса. Предвидено е реалните плащания във връзка с Механизма да започнат през 2027 г., като те ще се отнасят за емисиите, вградени в стоки, внесени в ЕС след 1 януари 2026 г.

4.2. Плащането по СВAM ще бъде въведено постепенно, като темпото ще съответства на поэтапното премахване на безплатните квоти в рамките на СТЕ. По този начин европейските вносители на стоки от трети страни (извън ЕС) ще поемат финансовата тежест на въглеродните емисии, вградени в производството на стоките, с които те търгуват. Важно е да се отбележи, че СВAM отчита и преките, и непреките емисии, за да определи въглеродния отпечатък на даден продукт. Изготвянето на такъв тип регулаторни отчети изисква много детайлна информация и представлява интензивен

¹¹ <https://tradingeconomics.com/european-union/producer-prices-in-industry-casting-of-steel-eurostat-data.html>

процес, особено като се има предвид променящия се характер на разпоредбите на СВAM. Във връзка с тази административна тежест множество компании отбелязват, че СВAM също отежнява европейския бизнес – в случая търговците на вносни стоки в ЕС, както и потребителите, чрез завишена крайна цена.

4.3. В отговор на критики относно сериозната административна тежест, която Механизмът създава за бизнеса, през февруари 2025 г. СВAM беше ревизиран в рамките на пакета „Omnibus I“. Този пакет се стреми към опростяване на регулациите в областта на устойчивото развитие, като цели да улесни бизнеса. С тази реформа, насочена основно към МСП, ЕС прие пълно освобождаване от задълженията по СВAM за вносителите на стоки в обхвата на Механизма, когато годишното количество не надвишава 50 тона. Количественият праг означава, че ако в рамките на една календарна година даден вносител внесе по-малко от 50 тона от дадена стока, обхваната от СВAM, той е освободен от задълженията за докладване и закупуване на СВAM сертификати за тази стока. Прагът от 50 т. годишно не се прилага за всички стоки – например за водород и електроенергия няма освобождаване, независимо от количеството внос. В отговор на липсата на праг *de minimis* за дребните вносители на електроенергия възникват допълнителни критики и призови ЕК да осигури еднакво третиране за всички сектори в обхвата на СВAM.

4.4. Приходите от СВAM ще отидат основно към бюджета на ЕС, като малка част от тях ще бъдат прехвърлени в националните бюджети. При цена на въглеродните емисии от 80 евро на тон CO₂ (стойността му към 1 януари 2024 г.) и без промяна в търговските потоци, СВAM би генерирал около 15 милиарда евро приходи годишно¹².

5. Бележки от засегнатите сектори относно прилагането на СВAM

5.1. Европейската тежка индустрия посрещна с ентузиазъм идеята зад СВAM, тъй като Механизмът предлага начин за компенсиране на европейските производители за високите производствени разходи, които те понасят основно заради стриктните климатични политики на ЕС. Земеделският сектор в Съюза, който е силно застрашен от климатичен дъмпинг, също подкрепя идеята зад създаването на СВAM. Самият Механизъм обаче среща сериозен отпор от страна на бизнеса в ЕС. СВAM е

¹² OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2025/02. Carbon Border Adjustments: The potential effects of the EU CBAM along the supply chain.

безпрецедентен регулаторен инструмент, чието приложение е свързано със съществени рискове, особено при сложни производствени системи с широка гама от продукти, производствени технологии с различна въглеродна интензивност и международни търговски потоци¹³.

Много европейски производители са скептични, че СВAM ще постигне предназначението си поради няколко практически, правни и икономически съображения. Основните критики са свързани със следните аспекти:

- 5.1.1 Административна тежест: Много компании смятат, че правилата на СВAM са прекалено сложни и бюрократични, което ги прави трудни за разбиране и изпълнение.
- 5.1.2 Сложност на процеса по измерването на емисии: Изчисляването на истинското съдържание на въглерод във вносните стоки е техническо предизвикателство, особено за комбинирани продукти с компоненти, набавени чрез различни вериги за доставки.
- 5.1.3 Проточен период на въвеждане на Механизма: Към момента и до началото на 2026 г. СВAM е само в преходен етап, без реално заплащане, съответно вносът от трети страни не се облага и производителите в ЕС остават незащитени. Впоследствие, в рамките на деветгодишен период, Механизмът ще обхваща единствено емисиите, непокрити от безплатни квоти, като пълният му икономически ефект се очаква да се прояви едва след 2034 г.
- 5.1.4 Непредсказуемост: Бизнесът изразява сериозна несигурност относно бъдещи развития във връзка с Механизма, включително кои допълнителни продукти ще попаднат в обхвата му и кога, как ще се промени цената на въглеродните емисии и съответно цената на сертификатите СВAM. Според настоящата рамка, цената на СВAM сертификатите ще се определя със задна дата въз основа на средната тримесечна цена на квотите по СТЕ. Това означава, че към момента на вноса – и при фактурирането на клиентите – крайната цена на СВAM ще е неизвестна. Това представлява съществен проблем. Липсата на ясна и

¹³ Становище на Eurofer относно СВAM от 22.01.2025

предвидима въглеродна цена в момента на сделката създава несигурност, усложнява търговското планиране и увеличава финансовия риск по веригата на доставки.

5.1.5 Отрицателен ефект върху пазара: СВAM обхваща междинни стоки, като цимент, стомана, алуминий, но не се прилага при вноса на крайните продукти, произведени от тези материали. Това би могло да създаде скок във вноса на крайни стоки, например автомобили и други машини, за сметка на техните компоненти (стомана, алуминий и т.н.). Европейската стоманодобивна асоциация призовава за спешно включване в обхвата на СВAM на отрасли от следващите етапи на производствената верига, в които се използва значително количество стомана (например машиностроене, производство на електроуреди, корабостроене, и т.н.)¹⁴. Във връзка със същия проблем, земеделският сектор предупреждава, че включването на секторите „стомана“ и „торове“ в СВAM при едновременно изключване на сектор „земеделие“ от обхвата му води до двойна санкция за фермерите:

- По-високи цени на земеделската техника и машини (заради стоманата);
- По-високи цени на торовете (заради СВAM и съществуващите мита).

Тази комбинация неизменно би довела до увеличение на цените на земеделските продукти за крайния потребител. Същевременно допълнително би намалила конкурентоспособността на европейското земеделие, водейки до изтичане на въглерод и производствен капацитет извън ЕС.

5.1.6 Риск от протекционизъм: Критиците твърдят, че СВAM е по-скоро търговско мито, отколкото инструмент за смекчаване на климатичните промени, като облагодетелства индустриите от ЕС и потенциално нарушава правилата на Световната търговска организация (СТО). На 12

¹⁴ Становище на Eurofer относно СВAM от 22.01.2025

май 2025 Русия подаде официална жалба в СТО срещу СВAM с този аргумент¹⁵.

5.1.7 Оскъпяване на производство в ЕС, предназначено за износ: Европейските производители търгуват и на международните пазари (извън ЕС). С постепенното премахване на безплатните въглеродни квоти за сметка на въвеждането на СВAM като компенсаторна мярка, европейските производители ще трябва да заплащат за пълния обем въглеродни емисии, вградени в производството, независимо от това за къде е предназначена стоката. В същото време техните конкуренти от трети страни няма да бъдат обременени с еквивалентни разходи при износ на тяхната продукция извън ЕС (където СВAM и други въглеродни данъци не се прилагат). Това допълнително би поставило производителите от ЕС в неконкурентноспособно положение на външните пазари спрямо производители от страни с по-слаби екологични стандарти. Има сериозни призови за стоките за износ от ЕС да бъде въведен механизъм за възстановяване на таксите, свързани с въглеродни емисии. Без такъв механизъм производителите в ЕС са поставени пред структурен недостатък на международните пазари спрямо износители от държави, за които СТЕ и СВAM не важат.

5.1.8 Стойностите по подразбиране в СВAM представляват стандартизирани емисионни коефициенти, използвани при липса на точни данни за въглеродните емисии на внесени стоки. Те целят да улеснят докладването, когато вносителите не разполагат с точни данни.

Компетентните органи трябва да гарантират, че вносителите не прибягват до използването на стойности по подразбиране поради финансов стимул (когато реалната стойност на емисиите е по-висока от стандартизирания коефициент). В тази връзка също е необходимо самите стойности по подразбиране зададени от ЕК, да не са занижени, за да се избегнат злоупотребите.

5.2. Бизнес индустрията в ЕС призовава да не се пристъпва към рязко намаляване на безплатните квоти за секторите, обхванати от СВAM, преди да бъде

¹⁵ https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds639rfc_19may25_e.htm

доказано, че механизмът работи ефективно¹⁶. Земеделският сектор споделя това предложение и апелира преди окончателното му въвеждане СВAM да бъде адаптиран, така че:

- Да гарантира предвидима цена на въглеродните квоти, която да позволява финансово планиране;
- Да се спре прилагането на Механизма за торовия пазар до изграждане на адекватна и предвидима инфраструктура за въглеродно ценообразуване;
- Да се въведе възстановяване на въглеродните такси за износителите от ЕС, за да се запази конкурентоспособността им на международните пазари.

Без подсигуриването на тези мерки, вместо да подпомогне справедливия и ефективен преход към климатична неутралност, СВAM рискува да подкопае агрохранителния сектор в ЕС.

Последното опростяване на СВAM не носи съществено облекчение за фермерите и техните кооперативи. Макар че отлагането на плащанията и определянето на цената на сертификатите СВAM до 2027 г. може да изглежда като техническа промяна, то въвежда значителна несигурност за вносителите. Според настоящата рамка цената на СВAM сертификатите ще се определя със задна дата въз основа на средната тримесечна цена на квотите по СТЕ. Това означава, че към момента на вноса – и при фактурирането на клиентите – крайната цена на СВAM ще е неизвестна. Цените на торовете и понастоящем са сериозно притеснение за фермерите в ЕС. Въвеждането на непредсказуеми въглеродни такси без работещ ценови механизъм би увеличило нестабилността, подкопало производството на храни и намалило конкурентоспособността на земеделието в ЕС.

5.3 Бизнесът изказва опасения, че извън непредвидимостта и административната тежест, която създава, Механизмът отваря и лесни възможности за злоупотреба. Прагът *de minimis* от 50 тона сам по себе си създава възможности за заобикаляне на правилата, например чрез изкуствено разделяне на вноса. Група свързани лица биха могли да разделят общото количество внос на няколко по-малки пратки, адресирани към различни лица, всяка от които е под 50 тона, за да избегнат задължението за деклариране и закупуване на СВAM сертификати. Така фирмите биха

¹⁶ Становище на Конфедерацията на европейския бизнес от юни 2021 г.

могли формално да спазват правилата, но реално да заобикалят изискванията за отчетност и плащания по СВAM.

Освен описания по-горе, има и по-опростен вариант за заобикаляне на плащанията по СВAM, а именно чрез декларирането на еквивалентни стоки на реално внесените, но от подтип или клас с по-ниски вградени емисии. В тази връзка например, най-големият риск от измами по СВAM в циментовия сектор, е свързан с подаването на фалшиви декларации за съотношението клинкер – цимент в циментовите продукти. Клинкерът представлява основният дял от емисиите на CO₂ при производството на цимент. Затова е налице значителен риск от измама чрез декларирането на даден продукт, който всъщност е CO₂ интензивен, като нисковъглероден цимент. Тъй като е невъзможно визуално да се разграничат видовете цимент, този риск от измама е особено висок¹⁷.

Подобни варианти съществуват и в другите засегнати индустрии. Вносителите на азотни торове например биха могли умишлено да декларират стоките си като междинни химикали, които не попадат в обхвата на СВAM, въпреки че реално са много близки до крайните продукти. Проверката на такъв тип декларации изисква специални лаборатории и техническа компетентност. Трябва да се предприемат ясни мерки за ограничаване на този риск да се лавира за състава на продуктите, който би довел до много значителни финансови измами.

Също така, голяма част от торовете, произведени в България, се изнасят извън ЕС (Сърбия, Турция, Индия). Оскъпяването на себестойността на произведената в България стока за износ извън ЕС, поради цената на вградените емисии, не се подпомага от СВAM, който няма ефект в тези юрисдикции¹⁸.

Водородното производство също е изложено на завишен риск от финансови загуби. От една страна, новостта и неяснотата около стандартите за нисковъглероден водород в ЕС представляват сериозно предизвикателство за носителите¹⁹. От друга страна, водородът често не се внася самостоятелно, а се използва като суровина в

¹⁷ Данни от Асоциацията на Циментовата индустрия сочат че е нормално няколко вида цимент (с различно съдържание на клинкер) да се произвеждат в един и същ циментов завод: затова е много възможно акредитиран проверяващ да провери „добросъвестно“ вградения CO₂ в цимента “СЕМ III” на даден завод, но вместо това заводът да изнася за ЕС цимент “СЕМ I”.

¹⁸ По данни от Неохим АД

¹⁹ На 8 юли 2025 г. ЕС прие делегиран акт, който въвежда методология за изчисляване на спестените емисии на парникови газове при производството и използването на нисковъглероден водород

производството на други продукти – (амоняк, стомана, химикали). Изчисляването на вградените емисии от водорода в крайния продукт изисква възможност за ясно проследяване на източника на водород, която често липсва.

Същите опасения относно трудността за проследяване на вградените емисии се отнасят и за вноса на електроенергия. По данни от Energy Traders Europe, за вносителите е предизвикателство да изчисляват действителните емисии, вложени в електроенергията, поради сложните мрежови връзки и липсата на подробни данни за произхода²⁰. Поради тази и други особености на производството на електроенергия, енергийният сектор призовава за внимателен и обстоен анализ за въздействието на СВAM върху индустрията преди въвеждането на окончателния му режим.

6. Готовност за приложението на СВAM в България

Първи стъпки

6.1. В доклад от 2022 г. Международният валутен фонд (МВФ)²¹ подчертава, че България е особено уязвима към риска от изтичане на въглерод, със съответната загуба на работни места и спад в икономическата активност. Основните причини за тази уязвимост са:

- Географското ни разположение – като периферна държава в ЕС България е в по-откъсната позиция спрямо централните икономически ядра на Европа (като Германия и Франция);
- Високата въглеродна интензивност на производството ни, особено в сектори, като енергетика, металургия и тежката промишленост;
- Сравнително ниските инвестиции в ниско въглеродни технологии и иновации, в сравнение със западноевропейските страни.

6.2. Всяка държава членка трябва да определи и оборудва национален компетентен орган, който да отговаря за прилагането на СВAM. Този орган ще издава разрешения за вносителите, ще контролира регистрацията, докладването и верификацията на въглеродните емисии, както и ще следи за спазването на правилата и ще налага санкции при нарушение.

²⁰ <https://cms.energytraders-europe.org/storage/uploads/media/250826-energy-traders-europe-cbam-electricity-rules-call-for-evidence.pdf>

²¹ <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/191/article-A001-en.xml>

В България ИАОС е официалният национален компетентен орган по въпросите, свързани със СВАМ. В България вече тече подготовката за приложението на окончателния режим на СВАМ, като са предприети следните стъпки:

- 6.2.1 Статут на одобрени декларатори: От март 2025 г. българските вносители могат да кандидатстват за статут на одобрени декларатори по СВАМ. Този статут е задължителен за вноса на стоки в обхвата на механизма от 2026 г. нататък.
- 6.2.2 Преходен период и докладване: От октомври 2023 г. в България се прилага преходната фаза на СВАМ, при която вносителите подават тримесечни доклади за вложените емисии, без да плащат.
- 6.2.3 Информационна подкрепа: ИАОС предоставят електронна поща за регистрация (cbam@eea.government.bg) и информация по темата.
- 6.2.4 Технологична платформа: Европейската комисия разработва дигитални платформи и инструменти за подаване и отчитане на декларациите, които ще се използват и от българските оператори.

6.3. В отговор на официално запитване на ИСС към ИАОС относно протичането на преходния период на приложение на СВАМ в България (в т.ч. готовността на бизнеса за приложението на Механизма, брой регистрирани компании, очакван обем внос, попадащ в обхвата на СВАМ, предстоящи информативни кампании по темата, готовност за въвеждане на процеси за отчетност и проверки), получихме отговор, според който броят на регистрираните фирми със статут на одобрен декларатор към момента е 559. Във връзка с очаквания обем внос, попадащ в обхвата на Механизма, в отговор на нашето запитване ИАОС са изискали тази информация от Агенция Митници и все още очакват отговор, който ще ни предоставят. В писмото също така се споменава, че в момента тече синхронизация на сроковете в националното законодателство спрямо европейските изисквания и че ИАОС е в постоянна връзка с ЕК относно приложението на СВАМ.

В изявление в пресата от месец юли 2025 г., въпреки все още текущия процес на подготовка, ИАОС посочва, че „не са предвидени отлагания или гъвкавост при прилагането на СВАМ за България, както и облекчения или преходни механизми за българските вносители, включително за МСП“²².

²² <https://www.economic.bg/bg/a/view/kak-bylgarija-shte-prilaga-vyglyerodnija-danyk-po-granicite-ot-2026-g>

Незавършени аспекти от подготовката

6.4.1 Достъпно обучение на бизнеса: Голяма част от вносителите все още изпитват затруднения във връзка със сложните изисквания по Регламента, което създава неяснота и допълнителни разходи за професионални консултации. Всички материали, към които препраща секцията „СВАМ“ на страницата на ИАОС, са на английски език и с дължина над 50 страници²³.

6.4.2 Адаптирано вторично национално законодателство: Въпреки че основната отчетност е централизирана на европейско ниво, е необходима структурирана национална система за внедряването на СВАМ, която да улеснява бизнеса в България.

6.4.3 Разширяване на капацитета на националните компетентни органи: За ефективен контрол и верификация е необходимо да се развие капацитетът на българските институции, включително за лабораторни анализи и проверки на достоверността на декларациите.

6.4.4 Подготовка за финансовите задължения от 2026 г.: Необходими са разяснителни материали и обучения за управление на финансовите рискове, свързани с механизма.

7. СВАМ на практика: примерен казус

Примерът по-долу илюстрира приложението на Механизма на практика в контекста на внос на стомана от Индия към България.

Участници:

- *Фирма А* – вносител, регистрирана в България
- *Фирма Б* – износител, регистрирана в Индия (държава извън ЕС)

Продукт: 100 тона стомана (влизаща в обхвата на СВАМ като продукт и като количество)

Дата на внос: 1 февруари 2026 г. (СВАМ ще е влязъл в сила в пълния си обхват)

²³ <https://eea.government.bg/mehanizam-za-korekciya-na-vaglerodnite-emisii-na-granicate>

1. СВАМ регистрация

Фирма А трябва да бъде регистрирана като декларатор по СВАМ в националния регистър чрез подаването на официална молба за регистрация към ИАОС.

2. Деклариране на емисии

Фирма А трябва да подаде СВАМ декларация за въглероден отпечатък, базирана на реалните емисии CO₂, изхвърлени в атмосферата при производството на стоката, по информация, предоставена от Фирма Б. Ако фирма Б не разполага с конкретни данни за вградени въглеродни емисии, което е по-вероятният вариант, Фирма А трябва да изчисли емисиите чрез *стойности по подразбиране*, определени от ЕК ежегодно за всеки продукт в обхвата на СВАМ. Например, ако стойностите по подразбиране за производство на тон стомана са 2 тона CO₂, Фирма А трябва да декларира общо 200 тона CO₂.

3. Закупуване на СВАМ сертификати

Фирма А трябва да закупи СВАМ сертификати, отговарящи на 200 тона CO₂. Цената на тези сертификати ще бъде обвързана със средната цена на квотите по СТЕ към тримесечието, през което е внесена стоката. Примерно, ако средната цена за първото тримесечие на 2026 г. е 70 EUR/тон CO₂, общият разход ще бъде 14 000 EUR (200 × 70)²⁴. Следва да се подчертае, че при тази методология действителната цена на сертификата не е известна към момента на вноса, а се определя едва в края на съответното тримесечие.

4. Корекция за платен въглероден данък в Индия (ако има такъв)

Ако фирма Б е заплатила въглероден данък или някаква подобна такса в Индия, фирма А може да си приспадне това от дължимите СВАМ сертификати, но само ако това е документирано и признато от ЕС, което го прави много малко вероятно на практика.

8. Заключение

В заключение, с оглед на изложените по-горе опасения относно ефективността на Механизма и свързаната с него административна тежест за бизнеса, е от съществено значение неговото поетапно внедряване и системното проследяване на въздействието му на национално ниво. За да могат да бъдат постигнати целите на СВАМ, е необходимо създаването на предвидима и прозрачна система за прилагането му в България, която да

²⁴ По този метод цената се изчислява в края на първото тримесечие (след 31.03.2026), т.е. след момента на вноса (1.02.2026)

позволява ефективна и своевременна обратна връзка с ЕК. Това включва няколко основни аспекта:

- Необходимо е да се осъществява систематичен анализ на въздействието на СВМ върху засегнатите индустрии, включително върху крайните пазарни цени на стоките в обхвата на Механизма.
- С оглед ефективното прилагане на СВМ е належащо своевременното разработване на вторично национално българско законодателство, включително формално да се дефинира и разграничи отговорността на АМ спрямо тази на ИАОС.
- Необходими са системи за проверка на точността и пълнотата на данните, подадени от вносителите, както и мерки за прилагане на санкции в случаи на неточно отчитане или неизпълнение на финансовите задължения.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ