EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,

millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi (CBAM) kasutuselevõtmist käsitlev mõjuhinnang

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Kui kliimaeesmärkide ulatuse erinevused peaksid kogu maailmas püsima, suurendavad ELi ulatuslikumad eesmärgid kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu EList. Selline ülekandumine on tingitud energiamahukate toodete tootmise ümberpaigutamisest EList teistesse riikidesse, kus keskkonnanõuete täitmisega seotud kulud on väiksemad, ning samade ELi toodete asendamisest rohkem CO_2 heidet tekitava impordiga nendest riikidest. See viib ülemaailmsete heitkoguste üldise suurenemiseni, mis vähendab ELi kliimapoliitika tõhusust.

EL võttis 2005. aastal kasutusele ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS), et vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid ja võidelda kliimamuutuste vastu. ELi eesmärk saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus ja otsus suurendada 2030. aastaks kliimaeesmärke tingivad vajaduse kehtivad kasvuhoonegaaside heite ülekandumise vastased meetmed ulatuslikumalt läbi vaadata. Eelkõige hoiab lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamine ära kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu, kuid nõrgendab ka ELi ettevõtjate jaoks CO_2 hinnasignaali võrreldes täieliku enampakkumisega. Lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise alternatiivina kasutusele võetav piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism tagaks, et impordihind kajastab täpsemalt impordi süsinikdioksiidi sisaldust.

Mida tahetakse saavutada?

Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kasutuselevõtuga püütakse saavutada üldeesmärk võidelda kliimamuutustega kasvuhoonegaaside heite vähendamise kaudu ELis ja kogu maailmas.

Täpsemalt on meetmel järgmised eesmärgid: i) tegeleda kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohuga, ii) aidata kaasa CO_2 heite vähendamise eesmärkide saavutamisele ELis, iii) ergutada ELi eksportivaid kolmandate riikide tootjaid võtma kasutusele vähese CO_2 heitega tehnoloogiad ning iv) tagada, et impordihind kajastaks täpsemalt nende süsinikusisaldust.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiaarsus)?

Kasvuhoonegaaside heite vähendamine on põhimõtteliselt piiriülene küsimus, mis nõuab tõhusate meetmete võtmist võimalikult suures ulatuses. EL kui riigiülene organisatsioon on heal positsioonil tõhusa kliimapoliitika kehtestamiseks oma territooriumil, nagu ta on seda teinud ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames. Ainus otstarbekas viis tagada ELi siseturul kohaldatava CO_2 hinnastamise poliitika ja impordi suhtes kohaldatava CO_2 hinnastamise poliitika samaväärsus on võtta meetmeid liidu tasandil. Lisaks on eesmärki hoida halduskulud minimaalsed kõige parem saavutada ühtsete õigusnormide kehtestamisega kogu ühtse turu jaoks.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Kaaluti kuut poliitikavarianti, sealhulgas kahte maksu (1. ja 6. variant) ning seoses valitud põhimaterjalide (alumiinium, väetised, tsement ning raud ja teras) ja elektrienergiaga korda, mis on analoogne impordi puhul kohaldatava ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga (ülejäänud variandid). Kõik meetmed on

kavandatud selleks, et tagada ELi rahvusvaheliste kohustuste täitmine:

1. variant on kehtestada impordi CO_2-maks, mis põhineb ELi keskmist heidet kajastaval vaikeväärtusel, võimaldades samal ajal importijatel näidata oma imporditud toodete tegelikku CO_2-mahukust. Teisest küljest seisneb **6. variant** CO_2-mahukate materjalide aktsiisi kehtestamises, mis hõlmab nii kodumaiste kui ka imporditud toodete tarbimist, ning lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise jätkamises ELi heitkogustega kauplemise süsteemis.

Ülejäänud variandid hõlmavad põhimaterjalide impordi puhul impordisertifikaatide (CBAMi sertifikaatide) ostmist ja loovutamist analoogselt ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga. **2. variandi** puhul põhineks sertifikaatide hind ELi keskmist heidet kajastaval vaikeväärtusel, kusjuures importijatel oleks võimalus näidata imporditud toodete tegelikku CO_2-mahukust. **3. variandi** puhul eeldatakse, et impordi CO_2 hind põhineb kolmandate riikide tootjate tegelikel heitkogustel, mitte vaikeväärtusel, mis põhineb ELi tootjate keskmistel väärtustel. Mõlema variandi puhul eeldatakse, et piiril kohaldatavasse süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kaasatud sektorid ei saa heitkogustega kauplemise süsteemi raames tasuta lubatud heitkoguse ühikuid.

4. variant on 3. variandi üks variant. Komisjon kaalub piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kasutuselevõtmist ja lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise järkjärgulist kaotamist alates 2025. aastast. **5. variant** on veel üks variant, mille puhul kohaldamisala laiendataks väärtusahelas allapoole nii, et see hõlmaks ka komponentide ja valmistoodete osaks olevaid põhimaterjale.

Käesolevas mõjuhinnangus toetatakse eelistatud variandina 4. varianti selle positiivse mõju ja kooskõla pärast paketi „Eesmärk 55“ ülejäänud õigusaktidega.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes toetab millist poliitikavarianti?

Avaliku konsultatsiooni käigus leiti, et kasvuhoonegaaside heite ülekandumist peetakse juba reaalsuseks ja et ülekandumise oht tõenäoliselt suureneb, pidades silmas ELi kliimaeesmärkide suurendamist. Vastanute arvates on järgmised poliitikavariandid piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi ülesehituse seisukohast vähemalt mõnevõrra asjakohased (suurimate punktisummade järjestuses): i) impordi suhtes kohaldatav maks sektorites, mis on kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohus (nt piirimaks või tollimaks); ii) CO_2-maks (nt aktsiisi- või lisandväärtusmaks) tarbimise tasandil, mida kohaldatakse nii ELi tootmise kui ka impordi suhtes; iii) kohustus osta piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi sertifikaate konkreetsest impordi jaoks ette nähtud kogumist väljaspool ELi heitkogustega kauplemise süsteemi, mis kajastaks ELi heitkogustega kauplemise süsteemi hinda, või iv) ELi heitkogustega kauplemise süsteemi laiendamine impordile.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel juhul peamiste poliitikavariantide) eelised?

4. variant toob selget kasu heitkoguste vähendamisel ELis ja kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vähendamisel vaatlusalustes sektorites. Võrreldes stsenaariumiga, mis eeldab lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise jätkamist ELi heitkogustega kauplemise süsteemis ja uusi ulatuslikumaid kliimaeesmärke, tooks 4. variant piiril kohaldatavasse süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kaasatud sektorites 2030. aastaks kaasa heite vähenemise ELis 1,0 % ja ülejäänud maailmas 0,4 %. Lisaks vähendatakse 4. variandi puhul kasvuhoonegaaside heite ülekandumist 2030. aastaks –29 %-ni.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Majandusliku mõju seisukohast kaasneks 4. variandiga piiratud negatiivne mõju SKP-le (–0,223 %) ja tarbimisele (–0,558 %) ning mõningane positiivne mõju investeeringutele (0,388 %) võrreldes 2030. aasta lähteolukorraga. Sotsiaalse mõjuga seoses nähakse 4. variandiga ette tööhõive väike suurenemine 0,3 % piiril kohaldatavasse süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kaasatud sektorites (võrreldes 2030. aasta lähteolukorraga). Tootmisahela järgmise etapi sektorites on ette näha piiratud negatiivset mõju tööhõivele. Ettevõtjatel ja ametiasutustel tekivad eeldatavalt haldus- ja nõuete täitmisega seotud kulud. Kuigi neid kulusid on raske täpselt hinnata, näitavad prognoosid, et 4. variandi puhul võivad ettevõtjate kogukulud ulatuda 9,8–14,3 miljoni euroni aastas. Asutuste nõuete täitmisega seotud kulud võivad ulatuda hinnanguliselt 15 miljoni euroni aastas.
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Olemasolevad prognoosid ja andmed ei võimalda kvantitatiivselt hinnata VKEdele avalduvat mõju. Samas võib eeldada, et väikeettevõtjate suhtelised nõuete täitmisega seotud kulud on suuremad kui suurematel ettevõtjatel. Konkurentsivõime suureneks, kuna kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht väheneks.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Muud olulised mõjud puuduvad.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Muud olulised mõjud puuduvad.
Proportsionaalsus?
4. poliitikavariant on algatuse eesmärkidega proportsionaalne.
D. Järelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Meedet kohaldatakse kõigepealt väikese arvu sektorite suhtes. Kolm aastat pärast selle kasutuselevõtmist vaadatakse meede läbi, eelkõige selleks, et kaaluda selle kohaldamisala laiendamist rohkematele põhitoodetele ning pool- ja valmistoodetele.