EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus

hiilirajamekanismin perustamisesta

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

Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista

Vaikutustenarviointi hiilirajamekanismin käyttöönotosta

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Jos ilmastotavoitteiden tasoa ei saada yhdenmukaistettua maailmanlaajuisesti, EU:n yhä kunnianhimoisemmat tavoitteet lisäävät hiilivuodon riskiä EU:sta. Tällainen vuoto johtuu energiaintensiivisten tuotteiden tuotannon siirtämisestä EU:sta muihin maihin, joissa ympäristövaatimusten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat alhaisemmat, sekä siitä, että tällaiset EU:n tuotteet korvataan näistä maista tuotavilla hiili-intensiivisisimmillä tuotteilla. Tällöin kokonaispäästöt lisääntyvät maailmanlaajuisesti, mikä heikentää EU:n ilmastopolitiikkojen vaikuttavuutta.

EU otti vuonna 2005 käyttöön EU:n päästökauppajärjestelmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi. EU:n tavoite ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä ja päätös tiukentaa vuoteen 2030 ulottuvaa ilmastotavoitetta johtivat siihen, että nykyisiä hiilivuodon vastaisia toimenpiteitä oli syytä tarkastella uudelleen laajemmin. Erityisesti päästöoikeuksien jakaminen maksutta ehkäisee hiilivuodon riskejä, mutta se myös heikentää EU:n teollisuudelle lähetettävää hiilen hintasignaalia verrattuna täysimääräiseen huutokauppaan. Vaihtoehtona maksutta tapahtuvalle jakamiselle CBAM varmistaisi, että tuontihinta vastaa tarkemmin tuontituotteen hiilipitoisuutta.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

CBAM:n käyttöönotolla pyritään saavuttamaan ilmastonmuutoksen torjuntaa koskeva yleinen tavoite vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä EU:ssa ja maailmanlaajuisesti.

Toimenpiteen tarkoituksena on etenkin i) puuttua hiilivuodon riskiin, ii) edistää hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden saavuttamista EU:ssa, iii) kannustaa EU:hun vientiä harjoittavia kolmansien maiden tuottajia ottamaan käyttöön vähähiilistä teknologiaa ja iv) varmistaa, että tuontihinta vastaa paremmin tuontituotteen hiilipitoisuutta.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on pohjimmiltaan rajat ylittävä kysymys, joka edellyttää mahdollisimman laajoja vaikuttavia toimia. EU:lla on ylikansallisena organisaationa hyvät mahdollisuudet harjoittaa vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa alueellaan, kuten se on tehnyt EU:n päästökauppajärjestelmällä. Ainoa tehokas tapa varmistaa vastaavuus EU:n sisämarkkinoilla harjoitettavan hiilen hinnoittelupolitiikan ja tuonnissa sovellettavan hiilen hinnoittelupolitiikan välillä on toteuttaa toimia unionin tasolla. Lisäksi hallinnollisten kustannusten minimointi voidaan saavuttaa parhaiten johdonmukaisilla säännöillä, jotka koskevat koko sisämarkkinoita.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Kuutta eri vaihtoehtoa harkittiin. Kahdessa niissä ehdotettiin kahta erilaista veroa (vaihtoehdot 1 ja 6), kun taas muissa neljässä vaihtoehdossa ehdotettiin EU:n päästökauppajärjestelmän kaltaista sääntelyä tietyille perusmateriaaleille (alumiini, lannoitteet, sementti sekä rauta ja teräs) ja sähkölle. Kaikkien toimenpiteiden tarkoituksena on varmistaa EU:n kansainvälisten sitoumusten noudattaminen:

Vaihtoehto 1 oli tuonnissa kannettava hiilivero, joka perustui EU:n päästöjen keskiarvoa vastaavaan oletusarvoon ja jonka avulla tuojat voisivat osoittaa tuontituotteidensa todellisen hiili-intensiteetin. **Vaihtoehdossa 6** ehdotettiin puolestaan hiili-intensiivisten materiaalien valmisteveroa, joka olisi kattanut sekä kotimaisten että tuotujen tuotteiden kulutuksen. Rinnan sen kanssa jatkettaisiin maksutta tapahtuvaa päästöoikeuksien jakamista EU:n päästökauppajärjestelmässä.

Muihin vaihtoehtoihin kuului tuontitodistusten (CBAM-todistusten) ostaminen ja palauttaminen tiettyjä perusmateriaaleja tuotaessa, mikä vastaisi EU:n päästökauppajärjestelmää. **Vaihtoehdossa 2** todistusten hinta perustui EU:n päästöjen keskiarvoa vastaavaan oletusarvoon. Tuojilla olisi mahdollisuus osoittaa siinä tuontituotteidensa todellinen hiili-intensiteetti. **Vaihtoehdossa 3** tuodun hiilen hinta perustui kolmansien maiden tuottajien todellisiin päästöihin eikä EU:n tuottajien keskiarvoihin perustuvaan oletusarvoon. Molemmissa näissä vaihtoehdoissa oletuksena oli, että CBAM:n piiriin kuuluvat toimialat eivät saa ilmaisia päästöoikeuksia päästökauppajärjestelmässä.

Vaihtoehto 4 oli vaihtoehdon 3 muunnos. Siinä CBAM otettaisiin käyttöön vaiheittain, ja maksutta jaettavista päästöoikeuksista olisi luovuttu asteittain vuoden 2025 jälkeen. **Vaihtoehto 5** oli toinen muunnos, jossa soveltamisalaa olisi laajennettu alempana arvoketjussa niin, että se olisi kattanut myös perusmateriaalit komponenttien ja valmiiden tuotteiden osana.

Tässä vaikutustenarvioinnissa parhaaksi arvioitiin vaihtoehto 4, koska sillä on myönteisiä vaikutuksia ja koska se on johdonmukainen muiden 55-valmiuspaketin aloitteiden kanssa.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Julkisessa kuulemisessa todettiin, että hiilivuotoa pidetään jo todellisuutena ja että riski todennäköisesti kasvaa, kun EU:n ilmastotavoitteet tiukentuvat. Vastaajat katsovat, että seuraavat toimintavaihtoehdot ovat ainakin jossain määrin hyödyllisiä CBAM:n suunnittelussa (paremmuusjärjestyksessä): (i) tuonnissa kannettava vero sellaisilla toimialoilla, joilla on hiilivuodon riski (esim. rajavero tai tulli); (ii) EU:n tuotantoon ja tuontiin kulutustasolla sovellettava hiilivero (esim. valmistevero tai alv:n kaltainen vero); (iii) velvoite ostaa tuontiin tarvittavia CBAM-todistuksia erityisestä päästökauppajärjestelmään kuulumattomasta ryhmästä, jossa hinnat vastaisivat EU:n päästökauppajärjestelmän hintoja, tai (iv) EU:n päästökauppajärjestelmän laajentaminen koskemaan tuontia.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Vaihtoehdosta 4 saadaan selkeitä hyötyjä EU:n päästövähennyksiin ja hiilivuodon riskin vähentämiseen asianomaisilla toimialoilla. Vaihtoehto 4 johtaisi 1,0 prosentin päästövähennyksiin EU:ssa ja 0,4 prosentin päästövähennykseen muualla maailmassa CBAM-toimialoilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna tilanteeseen, jossa maksutta tapahtuva päästöoikeuksien jakaminen jatkuisi EU:n päästökauppajärjestelmässä ja uusi ilmastotavoitetaso otettaisiin käyttöön. Lisäksi vaihtoehdossa 4 hiilivuoto vähenee -29 prosenttiin vuonna 2030.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Taloudellisten vaikutusten osalta vaihtoehdolla 4 olisi vähäisiä kielteisiä vaikutuksia BKT:hen (-0,223 prosenttia) ja kulutukseen (-0,558 prosenttia) ja hieman myönteisiä vaikutuksia investointeihin (0,388 prosenttia) verrattuna vuoden 2030 perustilanteeseen. Sosiaalisten vaikutusten osalta voidaan todeta, että vaihtoehdossa 4 työllisyys kasvaa hiukan (0,3 prosenttia) CBAM:n piiriin kuuluvilla toimialoilla (verrattuna vuoden 2030 perustilanteeseen). Tuotantoketjun loppupään toimialoilla on odotettavissa

vähäistä kielteistä vaikutusta työllisyyteen. Yrityksille ja viranomaisille uskotaan myös syntyvän hallinnollisia ja säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Vaikka näitä kustannuksia on vaikea arvioida tarkasti, arvioiden mukaan vaihtoehdossa 4 yrityksille aiheutuvat kokonaiskustannukset voisivat olla 9,8–14,3 miljoonaa euroa vuodessa. Viranomaisille täytäntöönpanon valvonnasta aiheutuvien kustannusten arvioidaan voivan olla yhteensä 15 miljoonaa euroa vuodessa.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Oletusten ja käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida pk-yrityksiin kohdistuvia määrällisiä vaikutuksia. Voimme kuitenkin olettaa, että pienille yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisesti korkeammat kuin suuremmilla yrityksillä. Kilpailukyky paranisi, kun hiilivuodon riski pienenee.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Ei muita merkittäviä vaikutuksia.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei muita merkittäviä vaikutuksia.
Oikeasuhteisuus?
Vaihtoehto 4 vastaa aloitteen tavoitteita oikeasuhteisella tavalla.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Toimenpidettä sovelletaan ensin rajoitettuun määrään toimialoja. Sitä tarkastellaan uudelleen kolmen vuoden kuluttua sen voimaantulosta erityisesti siltä kannalta, laajennetaanko soveltamisala koskemaan useampia perustuotteita sekä puolivalmiita ja valmiita tuotteita.