



Brüssel, 17. detsember 2025
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2025/0419 (COD)

16973/25
ADD 5

ECOFIN 1767
FISC 378
UD 314
ENV 1407
CLIMA 609
IA 236

SAATEMÄRKUSED

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor

Kättesaamise kuupäev: 17. detsember 2025

Saaja: Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: SWD(2025) 989 final

Teema: KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE
Lisatud dokumendile:
Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2023/956 seoses selle kohaldamisala laiendamisega tootmisahela järgmise etapi kaupadele ja kõrvalehoidmise vastaste meetmetega

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2025) 989 final.

Lisatud: SWD(2025) 989 final



Brüssel, 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,
millega muudetakse määrust (EL) 2023/956 seoses selle kohaldamisala laiendamisega
tootmisahela järgmise etapi kaupadele ja kõrvalehoidmise vastaste meetmetega**

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

Kokkuvõte
Mõjuhinnang süsiniku piirimeetme määruse läbivaatamise kohta
A. Vajadus meetmete järele
Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?
<p>Määrus (EL) 2023/956, millega kehtestatakse süsiniku piirimeede (edaspidi „SPIM“), jõustus oktoobris 2023. Piirimeetme üleminekuetapp kestab kuni 2025. aasta lõpuni. Lõplikku korda, mis hõlmab finantskohustusi, hakatakse kohaldama alates 2026. aastast.</p> <p>SPIMiga tagatakse, et impordile kehtestatakse süsiniku hind, mis on samaväärne ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (edaspidi „ELi HKS“) raames omamaiste tootjate poolt makstava hinnaga. See on oluline vahend, mis aitab tagada, et ELi varasemast veelgi suuremaid kliimaeesmärke ei kahjusta süsinikuheite ülekandumine, mis võib esineda siis, kui ELis asuvad ettevõtjad viivad süsinikumahukate kaupade tootmise üle riikidesse, kus kliimapoliitika on vähem range, või kui ELi tooted asendatakse rohkem süsinikuheidet tekitava impordiga. SPIMil on oluline roll ka kasvuhoonegaaside heite vähendamisel väljaspool ELi piire. Sellega julgustatakse välisriikide eksportijaid vähendama oma tootmise süsinikuheidet ja motiveeritakse kolmandaid riike rakendama või tugevdama oma süsiniku hinnastamise süsteemi, kuna SPIMi kohustustest arvatakse maha päritoluriigis tegelikult tasutud süsiniku hind. SPIMi praegune ülesehitus ei ole aga süsinikuheite ülekandumise ennetamisel ja süsinikuheite vähendamise stimuleerimisel täiel määral tulemuslik ning on põhjustanud mõningaid rakendamisraskusi. Täpsemalt ei käsitleta selles süsinikuheite ülekandumise riski tootmisahela järgmises etapis ega SPIMi vältimise riski ning selles ei võeta piisavalt arvesse kolmandate riikide elektritootjate jõupingutusi süsinikuheite vähendamiseks.</p>
Mida tuleks saavutada?
<p>Seadusandliku ettepaneku üldeesmärk on suurendada SPIMi tulemuslikkust, tegeledes muu hulgas süsinikuheite ülekandumise riskiga tootmisahela järgmises etapis ning soodustades süsinikuheite vähendamist teostataval ja kulutõhusal viisil, vähendades seeläbi kasvuhoonegaaside heidet ja võideldes kliimamuutuste vastu kogu maailmas.</p> <p>Täpsemalt on selle eesmärk i) vähendada süsinikuheite ülekandumise riski tootmisahela järgmises etapis, ii) tugevdada SPIMi nõuete täitmise tagamist ja hoida ära kohustuste vältimist ning iii) soodustada imporditava elektrienergiaga seotud süsinikuheite vähendamist.</p>
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?
<p>Kasvuhoonegaaside heite vähendamine on põhimõtteliselt piiriülene küsimus, mis nõuab tõhusate meetmete võtmist võimalikult suures ulatuses. ELil on riigiülese organisatsioonina head eeldused tõhusa kliimapoliitika kehtestamiseks oma territooriumil, nagu ta on seda juba teinud SPIMi ja ELi HKS-i kasutuselevõtmisega. Ainus otstarbekas viis tagada ELi siseturul kohaldatava süsiniku hinnastamise poliitika ja impordi suhtes kohaldatava süsiniku hinnastamise poliitika samaväärsus on võtta meetmeid liidu tasandil. Lisaks sellele on eesmärki hoida halduskulud minimaalsed kõige parem saavutada ühtsete õigusnormide kehtestamisega kogu ühtse turu jaoks. SPIMi läbivaatamine peaks seetõttu toimuma ELi tasandil.</p>
B. Lahendused

Millised on erinevad poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud poliitikavariant? Kui ei ole, siis miks?

On kolm erinevat, kuid omavahel seotud probleemi. Iga probleemi puhul hinnati erinevaid poliitikavariante ja tehti kindlaks eelistatud variant.

Süsinikuheite ülekandumine tootmisahela järgmises etapis. Uuriti kolme poliitikavarianti, millest igaüks kajastas kohaldamisala laiendamist tootmisahela järgmise etapi toodetele eri ulatuses. Need variandid põhinevad i) filtritel, mis kajastavad süsinikuheite ülekandumise riski (nimelt süsinikukulude surve ja kaubanduse intensiivsus), ning ii) ELi tootmise heitkoguste alammääral, et piirata kohaldamisala laiendamist järgmise etapi toodetele, millel on märkimisväärne kliimamõju. Kaaluti ka seda, kas heitkoguste omistamine valitud tootmisahela järgmise etapi kaupadele on tehniliselt teostatav. Koosõlas komisjoni terase ja metallide tegevuskavaga keskendutakse ettepanekus kaupadele, mis järgnevad tootmisahelas terase- ja alumiiniumimahukatele sektoritele.

Poliitikavariant 1 on meetme sihipärane laiendamine tootmisahela järgmise etapi kaupadele, millel on suurim süsinikuheite ülekandumise risk ja märkimisväärne kliimamõju. Poliitikavariant 2 on meetme tasakaalustatud laiendamine tootmisahela järgmise etapi kaupadele, mille puhul esineb süsinikuheite ülekandumise risk ja millel on märkimisväärne kliimamõju. Poliitikavariant 3 on meetme ulatuslik laiendamine kõigile tootmisahela järgmise etapi kaupadele, mida peetakse süsinikuheite ülekandumise riskiga kaupadeks.

Vältimise tõkestamine. Vältimisega seotud probleemide (nagu heitkoguste valesti deklareerimine ja kuritarvitused) lahendamiseks kaaluti kahte poliitikavarianti.

Poliitikavariandiga 1 nähakse ette tarbimiseelsete jääkide lisamine SPIMi kohaldamisalasse lähteainena. Samuti antakse sellega komisjonile õigus nõuda tegeliku heitkoguse deklareerimise korral lisatõendeid tootmiskoha tõendamiseks. See õigus parandada kaupade jälgitavust piirduks CN-koodide ja päritolude alarühmaga, mille puhul on heitemahukuse valesti deklareerimise risk kõige suurem.

Poliitikavariandiga 2 nähakse ette nii tarbimiseelsete kui ka tarbimisjärgsete jääkide lisamine SPIMi kohaldamisalasse lähteainetena. Lisaks sellele kehtiks tootmiskoha kohta lisatõendite nõudmise õigus kõigi CN-koodide ja päritolude suhtes.

Mõlemal poliitikavariandil on ka kaks ühist poliitikameedet: 1) anda komisjonile õigus täpsustada CN-koodi, et paremini kajastada SPIMi kohaldamisalasse kuuluvate mis tahes CN-koodi alla kuuluvate eri toodete konkreetset materjalikoostist, 2) anda komisjonile õigus kehtestada tegeliku heitkoguse kasutamisele lisatingimusi kindlaksmääratud kaupade puhul, mille puhul on suur kuritarvituste risk.

Elektrienergia

Kaalutud on nelja poliitikavarianti. Need erinevad heitekoefitsiendi arvutamise meetodika ja tegelike väärtuste deklareerimise tingimuste poolest. Need hõlmavad kahe peamise poliitilise valiku nelja võimalikku kombinatsiooni: i) eksportiva riigi CO₂ heite koefitsiendi säilitamine või üleminek eksportiva riigi keskmisele võrgu heitekoefitsiendile; ii) ülekoormusega seotud kriteeriumi muutmine, viidates struktuurse ülekoormuse puudumisele, või selle täielik kõrvaldamine. Kõik poliitikavariandid hõlmavad energiaostulepingutega seotud muudetud kriteeriumi, milles selgitatakse, et see hõlmab üksnes füüsilisi energiaostulepinguid, kuid samal ajal laiendatakse selle kohaldamisala ka kaudsetele

energiaostulepingutele. Kõik poliitikavariandid hõlmavad ka võimsuse registreerimisega seotud tingimuse muutmist, mida tuleks kohaldada üksnes võimsuse otsese jaotamise korral.

Eelistatud poliitikavariandid

Käesolev mõjuhindang toetab lahendust, milles on ühendatud **tootmisahela järgmise etapi kaupadele laiendamise osas poliitikavariant 2, vältimise tõkestamise osas poliitikavariant 1 ja elektrienergia osas poliitikavariant 4** (üleminek eksportiva riigi keskmisele võrgu heitekoefitsiendile, energiaostulepingute ja võimsuse registreerimisega seotud muudetud kriteeriumid ning ülekoormusega seotud kriteeriumi kaotamine), kuna eeldatakse, et see toob SPIMi praeguse ülesehitusega võrreldes selget keskkonnakasu ning jääb samal ajal proportsionaalseks probleemide ulatusega ja hoiab täiendava halduskoormuse minimaalsena.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Avaliku konsultatsiooni käigus leiti, et süsinikuheite ülekandumise riski tootmisahela järgmises etapis peetakse laialdaselt probleemiks, millega tuleb tegeleda tootmisahela järgmise etapi kaupade lisamisega SPIMi kohaldamisalasse. Samuti kinnitas vastanute selge enamus, et esineb kõrvalehoidmise risk, mis nõuab SPIMi määruse edasist tugevdamist. Lisaks sellele toetati CN-koodide alla kuuluvate eri toodete materjalikoostist käsitleva teabe suuremat üksikasjalikkust. Elektri puhul märkis valdav enamik sidusrühmi avaliku konsultatsiooni käigus, et SPIMis kasutatavad praegused vaikeväärtused ei ole piisavad, ning toetas tegeliku heitkoguse kasutamise tingimuste muutmist. Viimasega seoses esitati konsultatsiooni tulemusel ka konkreetseid soovitusi vaadata läbi kriteeriumid, mis on seotud energiaostulepingute, võrgu ülekoormuse ja ülekandevõimsuse registreerimisega, kuna neid peetakse ebapraktiliseks või turuolukorraga vastuolus olevaks. Avaliku konsultatsiooni tulemused kinnitasid sidusrühmadelt muude foorumite kaudu saadud tagasisidet.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

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

Eelistatud poliitikavariandis on ühendatud poliitikavariant 2 süsinikuheite ülekandumise riski vähendamiseks tootmisahela järgmises etapis, poliitikavariant 1 kohustuste vältimise tõkestamiseks ja poliitikavariant 4 elektrienergiaga seotud küsimuste lahendamiseks. See poliitikapakett toob selget keskkonnakasu, vähendab süsinikuheite ülekandumise riski ning soodustab süsinikuheite vähendamist teostataval ja kulutõhusal viisil. Täpsemalt väheneks SPIMi laiendamise tootmisahela järgmise etapi kaupadele poliitikavariandi 2 puhul kasvuhoonegaaside aastane heide 2030. aastaks hinnanguliselt ligikaudu 0,7 miljonit CO₂ ekvivalenttonni (CO₂e). Hinnangute kohaselt vähendab see poliitikavariant märkimisväärselt ka süsinikuheite ülekandumise riski. Eelistatud poliitikavariant SPIMi vältimise käsitlemiseks pakub vajalikke kaitsemeetmeid tagamaks, et SPIMi tulemuslikkust ja keskkonnakasu ei vähendata. Elektrienergia puhul tagab eelistatud poliitikavariant eksportivate riikide süsinikuheite vähendamiseks tehtavate jõupingutuste parema kajastamise, lihtsustades samal ajal tegeliku heitkoguse väärtuste aruandlust.

Makromajanduslik mõju on minimaalne ja tuleneb peamiselt SPIMi laiendamisest tootmisahela järgmisele etapile. Mõnes järgmise etapi sektoris on oodata ELi toodangu mõningast suurenemist. Sotsiaalse mõju osas eeldatakse eelistatud poliitikavariandi kohase järgmisele etapile laiendamise korral tööhõive väikset suurenemist 0,05 % võrra laiendamisega hõlmatud järgmise etapi sektorites.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
<p>Makromajanduslikud kulud on tühised, ELi SKP muutus on hinnanguliselt vähem kui $-0,001$ %. Samuti on mõju eratarbimise hindadele marginaalne.</p> <p>Ettevõtjate ja ametiasutuste puhul (riiklikud pädevad asutused ja tolliasutused) eeldatakse halduskulusid ja nõuete täitmisega seotud kulusid, mis tulenevad peamiselt SPIMi laiendamisest tootmisahela järgmise etapi kaupadele. Kuigi neid kulusid on raske täpselt hinnata, näitavad sidusrühmade uuringutel põhinevad hinnangud, et laiendamise eelistatud poliitikavariandi puhul, võib ettevõtjate korduvkulude kogusumma ulatuda 8–43 miljoni euronit aastas lisaks 31 miljoni euro suurustele ühekordsetele kuludele. Ametiasutuste korduvad täitmise tagamise kulud jäävad hinnanguliselt vahemikku 1,3–10,0 miljonit eurot kõigis liikmesriikides kokku. Eelistatud poliitikavariant kohustuste vältimisega tegelemiseks tooks ametiasutustele kaasa tühised täiendavad halduskulud ja selle mõju ettevõtjatele on samuti piiratud. Elektrienergiaga seotud tegevussuuna eelistatud poliitikavariant ei too ELi importijatele ega kolmandate riikide elektritootjatele eeldatavasti kaasa täiendavaid halduskulusid ega nõuete täitmisega seotud kulusid, vaid pigem vähendab neid tegeliku heitkoguse deklareerimise tingimuste ühtlustamise tulemusena.</p>
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
<p>2025. aasta oktoobris võtsid nõukogu ja Euroopa Parlament vastu määruse (EL) 2025/2083 SPIMi lihtsustamise kohta, millega kehtestati muude täiustuste hulgas vähesel määral erand (massipõhine künnis 50 tonni), mis jätab 99 % heitkogustest endiselt SPIMi kohaldamisalasse, kuid vabastaks samal ajal ligikaudu 90 % importijatest. See vähendab märkimisväärselt VKEde halduskoormust ja toob kasu väiksematele tootmisahela järgmise etapi kaupade importijatele. SPIMi laiendamine järgmise etapi kaupadele mõjutab mõõdukalt SPIMi kohaldamisalasse kaasatud VKEdest importijate absoluutarvu. VKEdest importijate osakaal on ligikaudu 50 % kohaldamisalasse lisanduvatest importijatest. See tähendab veel 3 800–3 900 VKEest importijat. Eelistatud poliitikapaketil on vähene positiivne mõju konkurentsivõimele. Kolmest tegevussuunast avaldaks konkurentsivõimele suurimat mõju SPIMi laiendamine tootmisahela järgmise etapile, sest see looks süsinikukulude seisukohast ELis toodetud terase- ja alumiiniumimahukatele tootmisahela järgmise etapi toodetele importtoodetega võrdsed tingimused.</p>
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
<p>Poliitikavariandi 2 kohane laiendamine tootmisahela järgmise etapi kaupadele toob 2030. aastal hinnanguliselt ligikaudu 0,58 miljardit eurot tulu, samal ajal kui vältimise vastased meetmed aitavad tagada tulude tegeliku kogumise.</p>
Kas on oodata muud olulist mõju?
<p>Muu oluline mõju puudub.</p>
Proportsionaalsus?
<p>Eelistatud poliitikavariant vastab algatuse eesmärkidele proportsionaalsel viisil.</p>
D. Järeloometmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?

SPIM vaadatakse regulaarselt läbi, nagu on ette nähtud SPIMi määruses. Käesolevas mõjuhindangus hinnatud määruse kavandatud muudatuste kohaldamine vaadatakse läbi SPIMi määruse artikliga 30 ette nähtud, iga kahe aasta järel esitatavate SPIMi rakendamist käsitlevate läbivaatamisaruannete raames.