



Bryssel, 17. joulukuuta 2025
(OR. en)

16973/25
ADD 5

Toimielinten välinen asia:
2025/0419 (COD)

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

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	17. joulukuuta 2025
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2025) 989 final
Asia:	KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse sen soveltamisalan laajentamisesta jatkojalostustuotteisiin ja kiertämisen estävistä toimenpiteistä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2025) 989 final.

Liite: SWD(2025) 989 final



Bryssel 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse sen soveltamisalan laajentamisesta jatkojalostustuotteisiin ja kiertämisen estävistä toimenpiteistä

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin perustamisesta rajalle annetun asetuksen tarkistamista koskeva vaikutustenarviointi
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
<p>Asetus (EU) 2023/956 hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin (CBAM) perustamisesta rajalle tuli voimaan lokakuussa 2023. CBAM:n siirtymävaihe päättyy vuoden 2025 lopussa. Varsinaista järjestelmää, johon sisältyy myös taloudellisia velvoitteita, sovelletaan vuodesta 2026 alkaen.</p> <p>CBAM varmistaa, että tuontiin sovelletaan vastaavaa hiilen hintaa kuin EU:n päästökauppajärjestelmän alaisiin unionin tuottajiin. Se on keskeinen väline, jolla varmistetaan, että hiilivuoto ei vaaranna EU:n kunnianhimoisempia ilmastotavoitteita. Hiilivuotoa tapahtuu silloin, kun unioniin sijoittautuneet yritykset siirtävät hiili-intensiivistä tuotantoaan ulkomaille maihin, joiden ilmastopolitiikka on vähemmän tiukkaa kuin EU:n tai kun unionissa valmistetut tuotteet korvataan hiili-intensiivisempien tuotteiden tuonnilla. CBAM:llä on myös keskeinen rooli EU:n rajojen ulkopuolella syntyvien kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemisessä. Se kannustaa ulkomaisia viejiä vähähiilistämään tuotantoaan ja lisäksi, koska CBAM sallii alkuperämaassa tosiasiallisesti maksetun hiilen hinnan vähentämisen, se kannustaa kolmansia maita ottamaan käyttöön omia hiilen hinnoittelujärjestelmiään tai vahvistamaan niitä. CBAM:n nykyinen rakenne ei kuitenkaan riittävän tehokkaasti ehkäise hiilivuotoa tai kannusta hiilestä irtautumiseen, ja sen täytäntöönpanoon liittyy joitakin ongelmia. Nämä liittyvät erityisesti siihen, ettei mekanismeilla puututa arvoketjun loppupäässä tapahtuvan hiilivuodon riskiin tai CBAM:n kiertämisen riskiin eikä siinä oteta riittävästi huomioon kolmansien maiden sähköntuottajien vähähiilistämistoimia.</p>
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
<p>Lainsäädäntöehdotuksen yleisenä tavoitteena on lisätä CBAM:n tehokkuutta muun muassa puuttamalla arvoketjun loppupään hiilivuotoriskiin ja edistämällä hiilestä irtautumista toteuttamiskelpoisella ja kustannustehokkaalla tavalla ja siten vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja torjua ilmastomuutosta maailmanlaajuisesti.</p> <p>Tarkemmin sanottuna sillä pyritään i) vähentämään hiilivuotoriskiä arvoketjun loppupäässä, ii) tehostamaan CBAM:n täytäntöönpanoa ja ehkäisemään kiertämiskäytäntöjä sekä iii) edistämään hiilestä irtautumista sähkön tuonnissa.</p>
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
<p>Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on pohjimmiltaan rajat ylittävä kysymys, joka edellyttää mahdollisimman laajoja vaikuttavia toimia. EU:lla on ylikansallisena organisaationa hyvät edellytykset harjoittaa vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa alueellaan, kuten se on tehnyt ottaessaan käyttöön CBAM:n ja EU:n päästökauppajärjestelmän. Ainoa järkevä tapa varmistaa EU:n sisämarkkinoilla sovellettavan hiilen hinnoittelupolitiikan ja tuontiin sovellettavan hiilen hinnoittelupolitiikan vastaavuus on toteuttaa toimia unionin tasolla. Lisäksi hallinnollisten kustannusten minimointi voidaan saavuttaa parhaiten johdonmukaisilla säännöillä, jotka koskevat koko sisämarkkinoita. CBAM:ää olisi sen vuoksi tarkistettava EU:n tasolla.</p>

B. Ratkaisut

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

Mekanismiin liittyy kolme erillistä mutta toisiinsa kytkeytyvää ongelmaa. Kunkin osalta arvioitiin useita vaihtoehtoja, joista valittiin lopulta parhaaksi arvioitu vaihtoehto.

Hiilivuoto ketjun loppupäässä: Tältä osin tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoa, joissa kussakin soveltamisalaa laajennettaisiin jatkojalostustuotteisiin eri laajuudessa. Ne perustuvat i) hiilivuotoriskiä kuvaaviin indikaattoreihin (hiilikustannusten nousu ja kaupan intensiteetti) sekä ii) EU:n tuotannon päästörajaan, jolla rajataan soveltamisalan laajentaminen jatkojalostustuotteisiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia ilmastoon. Lisäksi tarkasteltiin, onko päästöjen osoittaminen valittuihin jatkojalostustuotteisiin teknisesti toteutettavissa. Ehdotuksessa keskitytään teräs- ja alumiini-intensiivisten alojen jatkojalostustuotteisiin, kuten komission teräs- ja metallialan toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin.

Vaihtoehdossa 1 toteutetaan kohdennettu laajennus, joka kattaa jatkojalostustuotteet, joiden hiilivuotoriski on suurin ja joilla on merkittäviä ilmastovaikutuksia. Vaihtoehto 2 käsittää tasapainoisen laajennuksen, jossa keskitytään hiilivuotoriskille alttiisiin jatkojalostustuotteisiin, joilla on merkittäviä ilmastovaikutuksia. Vaihtoehto 3 koskee kattavaa laajennusta, joka käsittää kaikki hiilivuotoriskille alttiit jatkojalostustuotteet.

Kiertämisen torjunta: Toimenpiteiden kiertämiseen liittyviä ongelmia, kuten päästöjen virheellistä ilmoittamista ja väärinkäytöksiä, käsiteltiin tarkastelemalla kahta vaihtoehtoa.

Vaihtoehdossa 1 sisällytetään tuotantoromu soveltamisalaan CBAM-tavaroiden tuotantopanoksena (prekursorina). Lisäksi siinä siirretään komissiolle valta vaatia lisätodisteita tuotantopaikasta, kun tavaroista ilmoitetaan tosiasialliset päästöt. Tavaroiden jäljitettävyyden parantamista koskeva valtuutus rajoitettaisiin CN-koodien ja alkuperien joukkoon, johon kohdistuu suurin riski päästöintensiteettien virheellisestä ilmoittamisesta.

Vaihtoehdossa 2 soveltamisalaan sisällytetään sekä tuotanto- että kuluttajaromu CBAM-tuotteiden tuotantopanoksena (prekursorina). Lisäksi vaatimusta tuotantopaikan todistamisesta sovellettaisiin kaikkiin CN-koodeihin ja alkuperiin.

Molempiin vaihtoehtoihin sisältyy lisäksi kaksi yhteistä politiikkatoimea: 1) komissiolle siirretään valta täsmentää CN-koodeja, jotta ne vastaisivat paremmin CBAM:n kattamiin CN-koodeihin kuuluvien tuotteiden täsmällistä materiaalikoostumusta, 2) komissiolle siirretään valta asettaa tosiasiallisten päästöjen käytölle lisäedellytyksiä, kun tavaroihin on todettu kohdistuvan suuri väärinkäytösten riski.

Sähkö

Tarkasteltavina oli neljä vaihtoehtoa. Nämä vaihtoehdot eroavat toisistaan päästökertoimen laskentamenetelmän ja tosiasiallisten arvojen ilmoittamista koskevien edellytysten osalta. Niissä yhdistellään neljällä eri tavalla kahta pääasiallista politiikkavaihtoehtoa, jotka ovat: i) säilytetään viejamaan hiilidioksidin päästökertoimeen perustuva malli tai siirrytään käyttämään viejamaan verkon keskimääräistä päästökerrointa; ii) muutetaan ylikuormitukseen liittyvää kriteeriä viittaamalla rakenteellisten siirtorajoitusten puuttumiseen tai poistetaan tämä kriteeri kokonaan. Kaikkiin vaihtoehtoihin sisältyy sähkönhankintasopimuksia koskevan kriteerin muutos, jossa selvennetään, että kriteeri koskee vain fyysisiä sähkönhankintasopimuksia mutta se laajennetaan kattamaan myös epäsuorat sähkönhankintasopimukset.

Kaikkiin vaihtoehtoihin sisältyy myös muutoksia kapasiteetin nimeämistä koskevaan edellytykseen, jota tulisi soveltaa vain eksplisiittisen kapasiteetin jakamiseen.

Parhaiksi arvioidut vaihtoehdot

Vaikutustenarvioinnissa kannatetaan toimintamallia, jossa yhdistyvät **jatkojalostusta koskevan laajennuksen osalta vaihtoehto 2, kiertämisen torjunnan osalta vaihtoehto 1 ja sähkön osalta vaihtoehto 4** (siirrytään käyttämään viejamaan verkon keskimääräistä päästökerrointa, muutetaan sähkönhankintasopimuksia ja kapasiteetin nimeämistä koskevia kriteerejä ja poistetaan ylikuormitukseen liittyvä kriteeri). Tämän odotetaan tuottavan selkeitä ympäristöhyötyjä verrattuna CBAM:n nykyiseen rakenteeseen, samalla kun varmistetaan, että toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa ongelmien laajuuteen nähden ja vähentävät hallinnollista lisärasitusta.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Julkisen kuuleminen osoitti, että hiilivuodon riski tuotantoketjun loppupäässä on laajasti tunnustettu ongelma, johon on puututtava sisällyttämällä jatkojalostustuotteet CBAM:n soveltamisalaan. Samoin selvä enemmistö vahvisti, että toimenpiteiden kiertämiseen liittyy edelleen riskejä, jotka edellyttävät CBAM-asetuksen vahvistamista. Lisäksi sidosryhmät kannattivat CN-koodeihin sisältyvien eri tuotteiden materiaalikoostumuksen täsmällisempää erittelyä. Sähkön osalta suuri enemmistö sidosryhmistä ilmoitti julkisessa kuulemisessa, että CBAM:ssä nykyisin käytetyt oletusarvot ovat riittämättömiä, ja kannatti tosiasiallisten päästöjen käyttöä koskevien edellytysten muuttamista. Jälkimmäisen seikan osalta kuulemisessa esitettiin myös konkreettisia suosituksia sähkönhankintasopimuksia, verkon ylikuormitusta ja rajayhdysjohtojen kapasiteetin nimeämistä koskevien kriteerien tarkistamiseksi. Näitä kriteerejä pidetään epäkäytännöllisinä tai markkinarealiteettien vastaisina. Julkisen kuulemisen tulokset tukivat muiden foorumien kautta saatua sidosryhmäpalautetta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa yhdistyvät tuotantoketjun loppupään hiilivuotoriskin osalta vaihtoehto 2, kiertämisen torjunnan osalta vaihtoehto 1 ja sähkön osalta vaihtoehto 4. Tämä ehdotuspaketti tuottaa selkeitä ympäristöhyötyjä, vähentää hiilivuodon riskiä ja edistää hiilestä irtautumista toteuttamiskelpoisella ja kustannustehokkaalla tavalla. Vaihtoehdon 2 mukaisen jatkojalostusta koskevan laajennuksen arvioidaan vähentävän kasvihuonekaasupäästöjä vuositasolla noin 0,7 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (CO₂-ekv.) vuoteen 2030 mennessä. Tämän vaihtoehdon arvioidaan myös vähentävän merkittävästi hiilivuotoa. CBAM:n kiertämisen torjunnan osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto tarjoaa tarvittavat suojatoimet sen varmistamiseksi, että CBAM:n tehokkuus ja ympäristöhyödyt eivät heikkene. Sähkön osalta parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla varmistetaan, että viejämaiden vähähiilistämistoimet otetaan paremmin huomioon. Samalla se yksinkertaistaa tosiasiallisten päästöarvojen ilmoittamista.

Makrotaloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä, ja ne johtuvat pääasiassa jatkojalostusta koskevasta laajennuksesta. EU:n tuotannon odotetaan kasvavan hieman joillakin jatkojalostusaloilla. Jatkojalostusta koskevan laajennuksen sosiaalisten vaikutusten osalta parhaaksi arvioidun vaihtoehdon odotetaan lisäävän työllisyyttä hieman, 0,05 prosenttia, laajennuksen kattamilla jatkojalostusaloilla.

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

Makrotaloudelliset kustannukset ovat vähäisiä, ja EU:n BKT:n arvioitu muutos on alle -0,001 prosenttia. Myös vaikutus yksityisen kulutuksen hintoihin on mitätön.

Yrityksille ja viranomaisille (kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja tulliviranomaiset) odotetaan aiheutuvan hallinnollisia ja vaatimusten noudattamiseen liittyviä kustannuksia, jotka johtuvat pääasiassa jatkojalostusta koskevasta laajennuksesta. Näitä kustannuksia on vaikea arvioida tarkasti, mutta sidosryhmäkyselyjen perusteella tehtyjen arvioiden mukaan jatkojalostusta koskevan laajennuksen parhaaksi arvioitu vaihtoehto aiheuttaisi yrityksille yhteensä 8–43 miljoonan euron toistuvat kustannukset vuosittain, minkä lisäksi kertaluonteiset kustannukset olisivat 31 miljoonaa euroa. Viranomaisille noudattamisen valvonnasta aiheutuvien toistuvien kustannusten arvioidaan olevan 1,3–10,0 miljoonaa euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Kiertämisen torjunnan osalta parhaaksi arvioitu vaihtoehto aiheuttaisi viranomaisille vain vähäisiä hallinnollisia lisäkustannuksia, ja sen vaikutus yrityksiin olisi myös rajallinen. Sähkön osalta parhaaksi arvioidun vaihtoehdon ei odoteta aiheuttavan EU:n tuojille tai kolmansien maiden sähköntuottajille ylimääräisiä hallinnollisia ja vaatimusten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia vaan pikemminkin vähentävän niitä, kun tosiasiallisten päästöjen ilmoittamista koskevia edellytyksiä yksinkertaistetaan.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Lokakuussa 2025 neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät asetuksen (EU) 2025/2083 CBAM-järjestelmän yksinkertaistamisesta, jossa muun muassa otettiin käyttöön 50 tonnin *de minimis* - kynnysarvo, joka vapauttaisi noin 90 prosenttia tuojista CBAM-velvoitteista samalla kun yli 99 prosenttia tuotesidonnaisista päästöistä pysyy mekanismin piirissä. Tämä vähentää merkittävästi pk-yritysten hallinnollista rasitusta ja hyödyttää pienempiä jatkojalostustuotteiden tuojia. CBAM:n soveltamisalan laajentaminen jatkojalostukseen vaikuttaa kohtalaisesti mekanismin soveltamisalaan kuuluvien pk-yrityksiä olevien tuojien lukumäärään. Pk-yritysten osuus CBAM:n piiriin sisällytettävistä uusista tuojista on noin 50 prosenttia. Tämä tarkoittaa 3 800–3 900 uutta pk-yritystä. Parhaaksi arvioidulla ehdotuspaketilla on vähäisiä myönteisiä vaikutuksia kilpailukykyyn. Kolmesta toimintalinjasta merkittävin vaikutus kilpailukykyyn olisi jatkojalostusta koskevalla laajennuksella, koska se tasoittaa kotimaisten tuottajien ja teräs- ja alumiini-intensiivisten jatkojalostustuotteiden tuojien toimintaedellytyksiä hiilikustannusten osalta.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Vaihtoehdon 2 mukaisen jatkojalostusta koskevan laajennuksen arvioidaan tuottavan noin 0,58 miljardin euron tulot vuonna 2030, kun taas kiertämisen estävät toimenpiteet auttavat varmistamaan, että tulot myös tosiasiallisesti kerätään.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Muita merkittäviä vaikutuksia ei ole.

Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla vastataan aloitteen tavoitteisiin oikeasuhteisella tavalla.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

CBAM:ää tarkastellaan uudelleen säännöllisin väliajoin CBAM-asetuksen mukaisesti. Tässä vaikutustenarvioinnissa arvioitujen asetukseen ehdotettujen muutosten soveltamista tarkastellaan uudelleen CBAM-asetuksen 30 artiklassa tarkoitetun kahden vuoden välein laadittavan CBAM:n täytäntöönpanoa käsittelevän arviointikertomuksen yhteydessä.