

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Liidu piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi ettepaneku kohta

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon avalikustas 2021. aasta 14. juulil piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määruse eelnõu ettepaneku¹ (lisad 1 ja 2). Kohandusmehhanism on üks meede Euroopa Komisjoni mahukast kliima- ja energiaalasest paketist „Eesmärk 55“², mis on suunatud kliimaneutraalsuse saavutamise eesmärgil oluliste kliima- ja energiaraamistiku õigusaktide ümbervaatamisele ning täiendamisele. Paketi ülesanne on sisustada kokku lepitud eesmärk saavutada liiduüleselt 2030. aastaks vähemalt 55% kasvuhoonnegaaside heitkoguste vähenemine võrreldes 1990. aastaga.

Piiril kohaldataval süsinikdioksiidi kohandusmehhanismil on paketis „Eesmärk 55“ selgelt keskkonnakaitseline eesmärk. Kohandusmehhanismi kaasatud sektorites³ tuleb vähendada Euroopa Liidu tööstuse süsinikuheidet ja takistada kõrge süsinikuheitega tööstuse kolimist kolmandatesse riikidesse. Viimane lisab mehhanismi keskkonnakaitselisele eesmärgile ka majandusliku mõõtme. Selle veelgi laiemaks ja ambitsioonikamaks eesmärgiks on motiveerida Euroopa Liidu kaubanduspartnereid järgima samu keskkonnakaitselise põhimõtteid. Seega mõjutab kavandatav meede mitmeid aspekte, mis aitavad nii Euroopa Liidu sees kui ka kolmandates riikides tööstuse süsinikuajalge vähendada. Kokkuvõttes on meetmel „Eesmärk 55“ paketis roll vähendada tööstuse süsinikuheidet nii Euroopa Liidu sees kui ka kolmandates riikides ning kaitsta Euroopa Liidu siseturgu.

Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi eelnõu on planeeritud jõustuma 1. jaanuaril 2023 ja täies ulatuses hakatakse seda rakendama 2026. aasta veebruaris. Aastani 2035 suurendatakse järk-järguliselt kohandusmehhanismi sertifikaatide ehk heitkoguse ühikute hindu, et võtta arvesse, millises ulatuses eraldatakse eelnõuga sätestatud kaupade puhul Euroopa Liidus lubatud heitkoguste ühikuid tasuta. Aastaks 2035 kaotatakse järk-järgult kõnealuste kaupade tootmisele Euroopa Liidus tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamine.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 191–193 on kindlaks määratud liidu pädevus kliimamuutuste valdkonnas. Käesoleva ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1. Vastavalt lepingu artiklile 191 ja artikli 192 lõikele 1 aitab liit muu hulgas kaasa keskkonna säilitamise, kaitsmise ja selle kvaliteedi parandamise eesmärkidele ning edendab rahvusvahelisel tasandil meetmeid, et tegeleda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ning eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu.

Piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi on kavandatud keskkonnameetmena, seetõttu on selle heakskiitmiseks vajalik häälteenus.

Eesti seisukohtade eelnõu on koostanud Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialistid Velda Buldas (velda.buldas@fin.ee, 611 3622) ja Maret Mets (maret.mets@fin.ee, 611 3214), fiskaalpoliitika osakonna talituse juhataja Meelis Meigas

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0550&qid=1627632350370>

³ Tsement, väetised, raud ja teras, alumiinium ja elekter.

(meelis.meigas@fin.ee, 611 3073), sama osakonna nõunik Mari Laht mets (mari.laht mets@fin.ee, 611 3520) ning tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna juhataja Marek Uusküla (marek.uuskyla@fin.ee, 611 3471). Eelnõu on kooskõlastanud maksu- ja tollipoliitika asekan tsler Helen Pahapill (helen.pahapill@fin.ee, 611 3011).

2. Sisu ja võrdlev analüüs

2.1 Eelnõu sisu

Eelnõuga sätestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi (CO₂) kohandusmehhanism (ingl k *Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*, eesti k *SPIM*). Kohandusmehhanism on kavandatud teatud imporditavale kaubale rakenduva meetmena ja on oma olemuselt sarnane Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem⁴, sätestatud heitkogustega kauplemise süsteemi (EL-i HKS) regulatsiooniga. Kohandusmehhanismiga luuakse EL-i HKS-i kõrvale sarnane süsteem, kus importijad ostavad sertifikaatide vormis õigust tuua Euroopa Liidu (EL) tolliterritooriumile teatud süsinikuheitemahukaid kaupu (tsement, väetised, raud ja teras, alumiinium ja elekter). Üks sertifikaat vastab ühele tonnile kaupades sisalduvatele heitkogustele.

Kohandusmehhanism on alternatiiv EL-i HKS-is lubatud heitkoguste ühikute (LHÜ-de) tasuta eraldamisele ning see peaks aitama vähendada CO₂ heite ülekandumise (süsinikulekke) ohtu. CO₂ heite ülekandumise oht tekib, kui rangemate reeglitega EL-i kliimapoliitika põhjustab siinse tootmise väljavii mist EL-ist teistesse piirkondadesse, kus on vähem tõhusam kliimapoliitika või tõuseb vähem süsiniku-intensiivsete asendustoodete import. Selle tulemusel võib kogu maailma kasvuhoonegaaside heide hoopis tõusta, mis seaks omakorda ohtu Pariisi kokkuleppe eesmärgi hoida globaalne temperatuuri tõus alla 2 kraadi sajandi keskpaigaks.

Kohandusmehhanismi kohaldamisalasse kuuluvatele sektoritele ei eraldata enam EL-s tootmise käigus tasuta LHÜ-sid, sest ainult nii asetatakse kolmandate riikide kaubad EL-i siseturul samale hinnapositionile EL-s toodetavatega. Selleni jõudmiseks on siiski vaja üleminekuperioodi, mille jooksul tasuta LHÜ-d järk-järgult kaotatakse, et võimaldada tootjatel, importijatel ja kauplejatel uue olukorraga kohaneda. Tasuta eraldatavate LHÜ-de vähendamine kuni täieliku ära kaotamiseni toimub aastani 2035.

Eelnõu I peatükk hõlmab üldsätteid, sealhulgas ettepaneku reguleerimiseset, kohaldamisala (artiklid 1 ja 2) ning põhimõistete määratlusi (artikkel 3). I lisas määratakse üksikasjalikult kindlaks ettepaneku kohaldamisala, loetledes kaubad ja kaubaga seotud kasvuhoonegaasid. Kohandusmehhanism rakendub kõikide kolmandate riikide kaupadele, välja arvatud need, mis on toodud määruse II lisas nimetatud riikidest (Island, Liechtenstein, Norra, Šveits) ja territooriumitelt (Büsingen, Heligoland, Livigno, Ceuta, Melilla).

Eelnõu II peatükk sisaldab sätteid kauba deklarantide kohustuste ja õiguste kohta. Täpsemalt sisaldab see sätteid, mis käsitlevad kohandusmehhanismiga hõlmatud kaupade impordiloa taotlemise tingimusi (artiklid 4 ja 5), kinnitatud deklarandi kohustust esitada iga aasta 31. maiks iga-aastane deklaratsioon ja selle deklaratsiooni sisu (artikkel 6), eelmisel kalendriaastal EL-i imporditud kaupadega seonduvate heitkoguste arvutamise põhimõtteid (artikkel 7 ja III lisa)

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02003L0087-20210101>

ning akrediteeritud tõendajate poolt nende heitkoguste tõendamise protsessi (artikkel 8, mida täiendavad IV ja V lisas esitatud aruandlusnõuded ja tõendamispõhimõtted). Selles sätestatakse ka põhimõtted kolmandates riikides makstud CO₂ hinna arvessevõtmiseks (artiklid 9 ja 10).

Eelnõu III peatükk sisaldab üldsätteid, mis käsitlevad riiklike pädevate asutuste halduskorraldust, Euroopa Komisjoni (komisjon) rolli (sh keskse haldajana) ja teabe avalikustamist (artiklid 11, 12, 13 ja 15). Peatükk sisaldab sätteid riiklike registrite ja nende kontode põhiomaduste kohta (artiklid 14 ja 16), deklarantide kinnitamise (artikkel 17), tõendajate akrediteerimise (artikkel 18) ja deklaratsioonide läbivaatamise kohta (artikkel 19).

Eelnõu IV peatükk sisaldab sätteid sertifikaatide kohta. Artiklitega 20–24 kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad sertifikaatide kehtivusaja kohta, alates nende müügist kuni nende loovutamise või võimaliku tagasiostmise kontrollini ning nende lõpliku tühistamiseni. Artikkel 20 käsitleb üksikasjalikult sertifikaatide müüki pädevate asutuste poolt. Artiklis 21 käsitletakse sertifikaatide iganädalast hinna arvutamist. Artiklis 22 sätestatakse menetlused, mille eesmärk on tagada, et iga kinnitatud deklarant täidab oma kohustust loovutada sertifikaadid riiklikus registris. Artikliga 23 kehtestatakse kinnitatud deklarandi õigus paluda pädeval asutusel osta tagasi piiratud arv sertifikaate, mis on jäänud tema kontole pärast loovutamist. Viimaks täpsustatakse artiklis 24, et pädev asutus peab iga aasta 30. juuniks tühistama sertifikaadid, mis on jäänud iga deklarandi kontole pärast loovutamist ja tagasiostmist.

Eelnõu V peatükis käsitletakse seda, kuidas tolliasutused peaksid tegema kaupade piiril haldamise protseduure (artikkel 25). Toll kontrollib kaupa vastavalt liidu tolliõiguses sätestatud reeglitele, erisusi ei ole.

Eelnõu VI peatüki artiklis 26 sätestatakse karistused eelnõus sätestatud nõuete täitmata jätmise eest. Artiklis 27 on juhuks, kui kaubandusstruktuur muutub, ette nähtud erisäte meetmetest kõrvalhoidmise kohta. Kaubandusstruktuuri muutmine tähendab eelkõige seda, kui kohaldamisalasse kuuluvaid kaupu asendatakse väheste muudatustega toodetega, mis enam kohaldamisalasse ei kuulu.

Eesti õigusruumis on esialgse mõju hinnangul karistused juba sätestatud läbi EL-i HKS direktiivi 2003/87/EÜ⁵. Karistuse trahvi suurus on seotud CO₂ suurusega.

Eelnõu VII peatükk sisaldab sätteid komisjonile delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise õiguse kasutamise kohta (artikkel 28) ja rakendusaktide kontrollimenetluse kohta (artikkel 29). Õigus vastu võtta delegeeritud õigusakte on sätestatud artiklites 2, 18 ja 27. Artiklid 2, 5–9, 21, 25, 31, 33 ja 35 sisaldavad sätteid rakendamisevolituste kohta.

Eelnõu VIII peatükk sisaldab sätteid määruse hindamise ja läbivaatamise kohta (artikkel 30).

Eelnõu IX peatükis (artikkel 31) käsitletakse kohandusmehhanismi seost EL-i HKS-is LHÜ-de tasuta eraldamisega üleminekuperioodil käitistes, mis toodavad EL-s eelnõuga hõlmatud kaupu. Nende toodete EL-s tootmise puhul kasutatakse tegurit, millega vähendatakse 10 aasta jooksul tasuta eraldatavate LHÜ-de kogust nullini.

Eelnõu X peatükk sisaldab esialgse üleminekuperioodi jooksul kohaldatavaid erisätteid (artiklid 32–35). Nende sätete järgi rakendatakse kohandusmehhanismi esimestel aastatel ilma

⁵ Justiitsministeeriumi e-kiri 25. oktoober 2021. a

finantskohandusteta, et koguda andmeid ja suurendada deklarantide teadlikkust. See üleminekuperiood kestab kolm aastat, alates 1. jaanuarist 2023 kuni 31. detsembrini 2025, nagu on sätestatud artiklis 32. Deklarandid esitavad kord kvartalis andmed oma eelmise kvartali impordiga kaasnevate heitkoguste kohta, kirjeldades üksikasjalikult otseseid ja kaudseid heitkoguseid ning teatades välismaal makstud CO₂ hinna. Tolliasutused teavitavad deklarante nende kohandusmehhanismiga seotud kohustustest ja vahetavad teavet pädevate asutustega.

Eelnõu XI peatükk sisaldab lõppsätteid, millega sätestatakse eelnõu jõustumine ja kohaldamine alates 2023. aasta 1. jaanuarist, kusjuures mõnda sätet kohaldatakse ainult üleminekuperioodil ja teisi hakatakse kohaldama 2026. aastal (artikkel 36).

2.2 Kohaldamisala

Kohandusmehhanismi rakendatakse tsemendi, väetiste, raua ja terase, alumiiniumi ning elektri importimisel EL-i.

Kohaldamisalasse kuuluvad kaubad on valitud nende tootmisel tekkiva CO₂ heitkoguse mahust ja heite ülekandumise riski koosmõjust tekkivast pingereast. Kumuleeritud heitkoguste alusel moodustati kohaldamisala väljatöötamise käigus järgmine tööstussektorite pingerida: raud ja teras, rafineerimistehased, tsement, orgaanilised põhikemikaalid ja väetised.

Komisjoni delegeeritud otsuses (EL) 2019/708 loetletud teatavaid sektoreid ei saa praeguses etapis nende eripära tõttu käsitleda, seega ei kuulu ettepaneku järgi kohaldamisalasse orgaanilised kemikaalid. Nende puhul on sisalduva heitkoguse arvutamine väga keeruline. Samuti kehtivad tehnilised piirangud rafineerimistoodete suhtes, mille puhul ka ei ole võimalik kasvuhoonegaaside heidet ühemõtteliselt määrata.

Lisaks jäävad kohaldamisalast välja teatavad tooted, mille tootmisel ei teki olulist heidet, näiteks malmi ja terase jäätmed, ferrosulamid ja teatavad väetised. Komisjon on rõhutanud, et hinnastamisel ei ole võimalik arvesse võtta kogu toote elutsükli jooksul põhjustatud süsinikuheidet, vaid ainult otsest CO₂ heidet. Kogu keskkonnajälje arvestamine teeks süsteemi keeruliseks ja manipuleeritavaks.

Alumiiniumist tooted lisati seevastu kohaldamisalasse, sest nende puhul esineb väga suur heite ülekandumise oht. Lisaks on nad oma omaduste poolest mitmetes tööstuslikes rakendustes terasetoodetega otseses konkurentsisis. Alumiiniumi lisamine on asjakohane ka tuleviku mõttes, kui kohandusmehhanism võib laiendada kaudsetele heidetele.

Elektrienergia on lisatud kohaldamisalasse, sest see sektor tekitab 30% EL-i CO₂ koguheitest. EL-i tõhustatud kliimaeesmärgid suurendaksid CO₂ kulude erinevust elektritootmise vahel siin ja kolmandates riikides. See suurenemine koos edusammudega elektrivõrgu ühendamisel naaberriikide elektrivõrguga suurendaks heite ülekandumise ohtu kasvanud elektriimpordi tõttu, millest märkimisväärse osa toodavad söeküttel töötavad elektrijaamad.

Elektri kui toote füüsikalised omadused, eelkõige asjaolu, et elektronide tegelikku vooluhulka ei ole võimalik jälgida, põhjustavad kohandusmehhanismi veidi teistsugust ülesehitust. Elektrikaubandus erineb muude kaupadega kauplemisest eelkõige seetõttu, et sellega kaubeldakse omavahel ühendatud elektrivõrkude kaudu, kasutades elektribörse ja konkreetseid kauplemisvorme. Tegelike heitkoguste arvutamine on lubatud üksnes rangete tingimuste alusel,

näidates ära, et määratud ülekandevõimsus on kindlalt registreeritud ning et on olemas otsene lepinguline suhe ostja ja elektri tootja vahel.

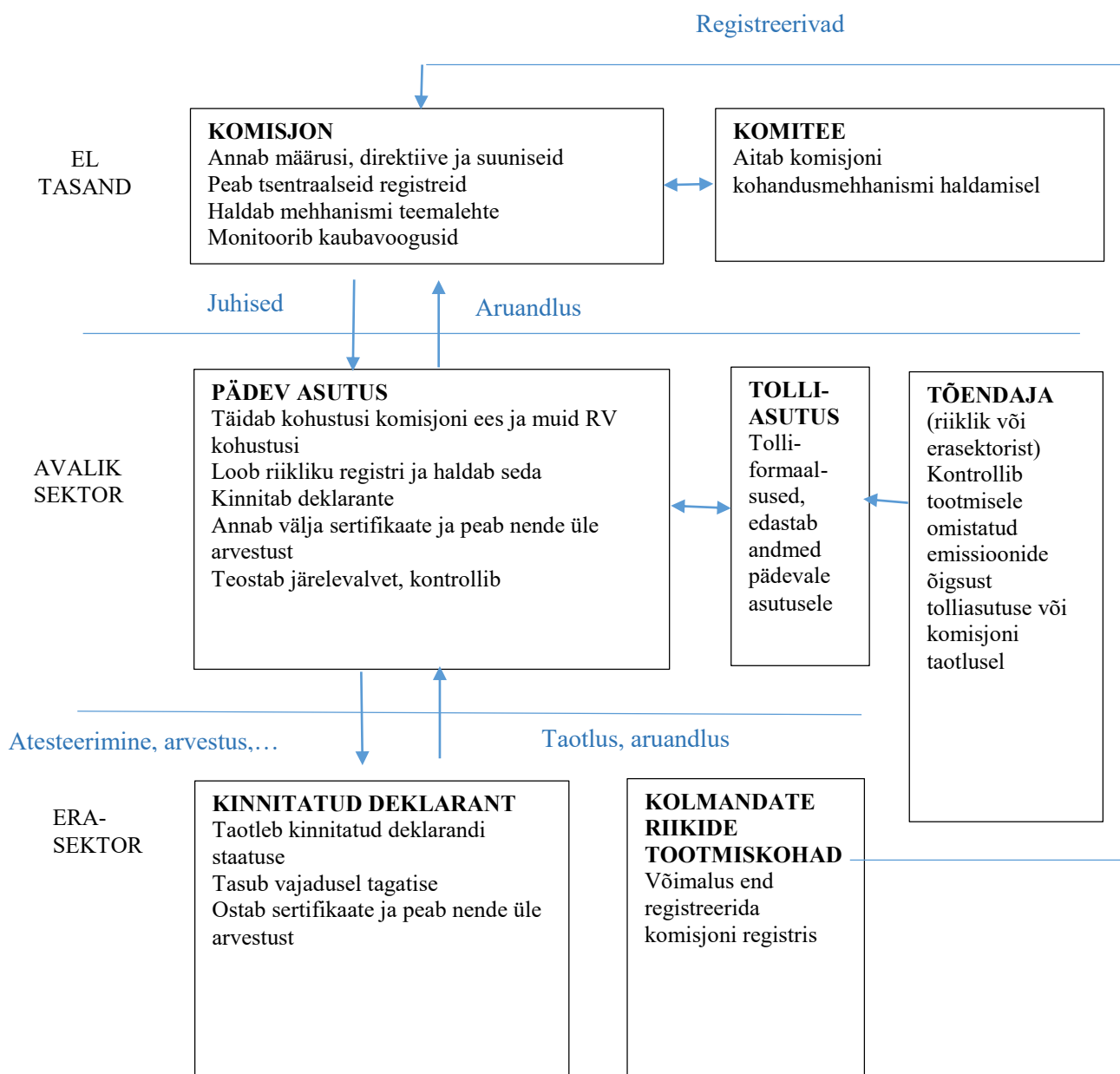
Kohandusmehhanismi sektori kaupade suurimad eksportöörid EL-i:

- tsement: Türgi 37%, Ukraina 7%, Valgevene 8%;
- väetised: Venemaa 36%, Egiptus 11%, Alžeeria 10%;
- teras ja raud: Hiina 14%, Venemaa 13%, Türgi 12%;
- alumiinium: Norra 18%, Venemaa 14%, Hiina 9%;
- elekter: Venemaa 13300GWh (363 CO₂ tonni/GWh kohta), Ukraina 6400 GWh (282 t/GWh).

2.3 Kohandusmehhanismi osalised ja toimimine

Joonisel 1 on kujutatud piiril kohaldatava CO₂ kohandusmehhanismi toimimine, rakendamisega seotud institutsioonid ja nende peamised ülesanded.

Joonis 1. Piiril kohaldatava CO₂ kohandusmehhanismi toimimine



EL tasandil on tsentraalseks üksuseks komisjon, mida toetab komitee. EL-i peamiste kaubanduspartnerite ja nende kaupade süsinikumahukuse kohta loob komisjon keskse registri. Kolmandate riikide ettevõtted saavad sinna esitada oma andmed ja need on registris järgneva viie aasta jooksul arvestuse aluseks. Kui ettevõtte andmeid ei uuenda, siis viie aasta pärast need kustuvad ja ettevõtte kohta rakenduvad riigi keskmised. Kui ettevõtte soovib tõestada oma emissiooni suurust või tekib kahtlus esitatud andmete õigsuses ja ta soovib tegeliku süsinikuheite kohta kinnitatud hinnangut, kasutatakse tõendajate abi. Tõendajaks võib olla kas avaliku või erasektori isik, kellel on olemas sobiv kvalifikatsioon ja akrediteering sellise hindamise läbiviimiseks.

Liikmesriigi tasandil täidab tsentraalset rolli pädev asutus. Pädev asutus tuleb määrata igal liikmesriigil ja asutuse ülesandeks lisaks deklarantide kinnitamisele on regulatsiooni rakendamise korraldamine riiklikul tasandil, sealhulgas sertifikaatide väljastamine, arvestuse pidamine ja aruandlus komisjonile. Kliimameetmete paketi on kohandusmehhanism mõeldud alternatiivina EL-i HKS-is LHÜ-de tasuta eraldamisele. Sellest seosest tulenevalt võiks Eesti kaaluda pädeva asutuse määramist selle ministeeriumi haldusalas, kus täna juba tegeletakse EL-i HKS-ga (Keskkonnaministeerium). Nn kliimaasutuse määramist kohandusmehhanismi rakendajaks on nimetanud ka komisjon. Lisaks Keskkonnaministeeriumi haldusala asutusele kaalutakse pädeva asutusena Maksu- ja Tolliametit.

Tolliformaalsustega tegeleb tolliasutus (Eestis Maksu- ja Tolliamet), kes tagab, et määruse kohaseid kaupu impordivad kinnitatud deklarandid. Eelnõu kohaseid kaupu on lubatud importida vaid kinnitatud deklarantidel, kes on liikmesriigi pädevalt asutuselt saanud vastava kinnituse ja loa.

Tõendajaks võib kohandusmehhanismi rakendamise protsessis vastavalt komisjoni rakendusmäärusele 2018/2067⁶ olla juriidiline isik või muu õigussubjekt, kes teostab tõendamistoimingud vastavalt käesolevale määrusele ja kellel on tõendamisarunde väljaandmise ajal määruse (EÜ) nr 765/2008 ja käesoleva määruse kohane riikliku akrediteerimisasutuse akrediteering, või füüsiline isik, kes on selleks muul viisil volitatud. Tõendaja akrediteerimisprotsess on sätestatud samas rakendusmääruses. Tõendaja ülesanne on kinnitada eelnõu kohaseid heitkoguse määramiseks tehtud arvutusi.

Käesoleva ettepanekuga paralleelselt on komisjon teinud „Eesmärk 55“ paketi ettepaneku muuta EL-i HKS-i kehtestava direktiivi regulatsiooni, lisades süsteemi maanteetranspordi ja hoonete sektori ning vähendades järkjärgult tasuta LHÜ-de eraldamist, kuni need aastaks 2035 täielikult kaotatakse. Tasuta LHÜ-de eraldamist ja selle vähenemist võetakse arvesse süsinikuheite tonni hinna arvestamisel, oksjonil kujunevat hinda korrigeeritakse tasuta eraldatavate LHÜ-de koguse võrra. Täpsem arvutusmeetod sätestatakse komisjoni rakendusaktiga.

3. Vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

3.1 Subsidiaarsus

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32018R2067>

Kliimamuutused on oma olemuselt piiriülene probleem, mida ei ole võimalik lahendada üksnes liikmesriigi või kohaliku tasandi meetmete abil. Kooskõlastatud EL-i meetmed võivad tulemuslikult täiendada ja tugevdada liikmesriigi ja kohaliku tasandi meetmeid ning need tõhustavad kliimamuutuste vastast tegevust. Kliimameetmete kooskõlastamine on vajalik nii liidu kui ka võimaluse korral maailma tasandil ning EL-i meetmed on subsidiaarsuse seisukohast põhjendatud.

Kogu EL-i hõlmava piiril kohaldatava CO₂ kohandusmehhanismi kasutuselevõtt loob ühise ja ühtse raamistiku, et tagada EL-i siseturul kohaldatava CO₂ hinnastamise poliitika ja impordi suhtes kohaldatava CO₂ hinnastamise poliitika samaväärsus. Selle keskkonnakaitsealase eesmärgi ja piiriülese mõõtme tõttu ei saa liikmesriigid küsimusega iseseisvalt tegeleda. Keskkonnakaitsealase olemuse tõttu ja kaubavoogude ümbersuunamise vältimiseks on kohandusmehhanism tõhusam, kui seda kohaldatakse EL tasandil ühtsel viisil analoogselt EL HKS-ga. Kohandusmehhanism peab olema loodud kooskõlas WTO eeskirjadega.

Kui kohandusmehhanismi ei kohaldataks ühtselt, stimuleeriks see käitumist, mille tulemuseks oleks kaubavoogude kõrvaesuunamine ja meelepärase jurisdiktsiooni valimine, kuna kolmandate riikide eksportijad impordiksid kaupu nende EL-i jurisdiktsioonide kaudu, kus kohandusmehhanismi kohaldatakse kõige leebemal viisil. Seega ei tagaks liikmesriigi tasandile delegeeritud mehhanismi valik soovitud tulemust ei keskkonna ega ka majandustsooni kaitse eesmärke silmas pidades. Pädevuse andmine liikmesriikide pädevatele asutustele peaks seetõttu siiski piirduma rakendamise ja nõuete täitmise tagamisega.

3.2 Proportsionaalsus

Ettepaneku eesmärk on tegeleda EL-s kasvuhoonegaaside heite vähendamise probleemiga, vältides samal ajal seda, et need heite vähendamise jõupingutused nullib ära heite suurenemine väljaspool EL-i. Poliitilised valikud on seega selgelt tingitud eesmärgist saavutada kohandusmehhanismi eesmärgid, nimelt tegeleda kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohuga, vähendades kasvuhoonegaaside heidet EL-s ja kogu maailmas.

Kavandatud kohandusmehhanism hõlmab EL-i HKS-i kaasatud sektoreid ja heitkoguseid, mille hõlmatus põhineb omakorda mitmesugustel kvantitatiivsetel ja kvalitatiivsetel kriteeriumidel, mis on seotud EL-i HKS-i keskkonnanäesmärkidega, ning kohandusmehhanismi kohaldamisala tuleks kindlaks määrata viidates teatavatele kaupadele vastavalt nende klassifikatsioonile kombineeritud nomenklatuuris. See motiveerib meetme rakendamist, nimelt tagab kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu maandamise teatavates energiamahukates sektorites. Kohandusmehhanism tugineb EL-i HKS-i kliimaloogikale, alustades sektoritest, kus heitkogused on absoluutarvudes suurimad ja kus selle rakendamine oleks seetõttu kõige olulisem.

Kohandusmehhanismi oluline element on konkreetsete toodete süsinikusisaldus, sest see näitab kasvuhoonegaaside heidet (süsinikdioksiidi ekvivalendina, CO₂), mis vabaneb nende konkreetsete toodete tootmise ajal välisriigis. Seda kasutatakse tagamaks, et imporditud tooteid ei kohelda ebasoodsamalt kui EL-i HKS-i käitistes toodetud kodumaiseid tooteid. Kuna EL-i HKS-i kuuluvate käitiste suhtes kohaldatakse CO₂ hinda, mis määratakse kindlaks nende tegelike heitkoguste alusel, tuleks ka piiril kohaldatava CO₂ kohandusmehhanismi kohaldamisalasse kuuluvaid imporditud tooteid hinnata nende tegelike kasvuhoonegaaside heitkoguste alusel. Selleks, et ettevõtjad saaksid sellise lähenemisviisiga kohaneda, tehakse ettepanek alustada üleminekuperioodiga ilma finantskohandusteta. Finantskohandusteta

rakendamine tähendab, et kolme esimese aasta jooksul on ainult aruandekohustus, millega kogutakse rakendamiseks vajalikku informatsiooni.

3.3 Vahendi valik

Ettepaneku eesmärged on kõige parem saavutada määruse abil. See tagab mitmete tolliliitu imporditavaid kaupu käsitlevate sätete vahetu kohaldatavuse. Lisaks tuleb määrust kogu EL-s ühetaoliselt ja järjepidevalt kohaldada, et saavutada ELi toimimise lepingu artiklite 32 ja 207 eesmärgid.

Erinev kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht õigustaks riigi tasandil meetmete võtmist vaid vähesel määral. CO₂ heitkoguseid ei ole võimalik lokaliseerida ning nii nagu EL-i HKS võib ka kohandusmehhanism olla tõhusam, kui seda rakendatakse ühetaoliselt ja ulatuslikult.

Seetõttu saab käesoleva ettepaneku eesmärged kõige paremini saavutada määruse abil. See tagab sätete vahetu kohaldamise.

4. Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte

4.1 Komisjoni mõjuanalüüs

Komisjoni mõjuanalüüsi kohaselt mõjutab kohandusmehhanism Euroopa majandust mitteilulisel määral. Võrreldes 2030. aasta baasstsenaariumiga väheneb sisemajanduse kogutoodang 0,223% ja tarbimine 0,558%. Sotsiaalmõjuna suureneb vähesel määral tööhõive kohandusmehhanismi sektorites (0,388%). Piiratud negatiivset mõju tööhõivele võib oodata tootmisahela järgmise etapi sektorites.

Kohandusmehhanismi sektorid moodustavad EL tööstuse toodangust suhteliselt väikse osa, 0,79% kogu lisandväärtusest, 2,61% kogu EL-i ekspordist ja 2,32% EL-i impordist.

Komisjoni mõjuanalüüs näitab, et kohandusmehhanismi rakendamisega kaasnevate nõuete täitmise kulud ettevõtetele on suurusjärgus 9,8–14,3 miljonit eurot aastas. Ametiasutuste kulud võivad ulatuda 15 miljoni euron aastas.

Mõjuanalüüsi kohaselt vähenevad kohandusmehhanismi rakendamisel heitkogused EL-is 2030. aastaks 1% ja ülejäänud maailmas 0,4%. Süsinikdioksiidi ülekandumise riski vähendatakse 2030. aastaks 29%.

Aastaks 2030, mil kohandusmehhanism on täismahus rakendunud, prognoosib komisjon nendes sektorites EL impordi vähenemist 11,9% ja ekspordi vähenemist 6,8%. Impordi vähenemine 11,9% tähendab, et EL-is tuleb neid kaupu ise tootma hakata. Kuna eksport nii palju ei vähene, säilib positsioon välisurgudel. Kokkuvõttes võib prognoosida EL-is kohandusmehhanismi sektorites suuremat tööhõivet, et kompenseerida 11,9% suurust ekspordi puudujääki.

Kohandusmehhanism kehtestatakse esialgu ainult algmaterjali laadi kaupade (tsement, väetised, raud ja teras, alumiinium ning elekter) impordile, mistõttu mõjutab see peamiselt ainult suuri ettevõtteid. Seega väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKE) on praktiline

mõju väike. Seetõttu ei tehtud VKE-de mõjuanalüüsi ega peetud nendega ka eraldi konsultatsioone, piirdudes veebipõhise avaliku konsultatsiooniga. Nimetatud põhjustel ei ole eelnõus ette nähtud VKE-dele erimeetmeid. Kuna enamus Eesti ettevõtetest on VKE-d ja kohandusmehhanismi sektorite tootmine on Eestis vähene, siis on ettepaneku üldine mõju Eestile tunduvalt väiksem kui teistele liikmesriikidele.

4.2 Mõju riigieelarvele ja riigiasutustele

Mõju hindamise eelarvele muudab keeruliseks ühe CO₂ heitkoguse tonni hinna määramatus ja volatiilsus ning esialgne ebaselgus toodetega kaasneva heitkoguse mahu osas. LHÜ hind, mida eelnõu kohaselt kavatakse kasutada kohandusmehhanismis sertifikaadi hinna alusena, kujuneb EL-i HKS-i oksjonil.

EL kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemisel püsis aastatel 2010–2017 CO₂ heitkoguse tonni hind suhteliselt muutumatuna 10 euro lähedal, järsk tõus algas 2018. aasta keskpaiku. Aastatel 2018–2020 kõikus heitkoguse tonni hind 20–30 euro vahemikus. Uue, 2021. aastal alanud kauplemisperioodi alguses on tonni hind ühelt poolt COVID-19 pandeemia mõjust tingituna järsult kõikunud, teiselt poolt erinevate protsesside mõjul kiiresti tõusnud 25 euro tasemelt enam kui 50 euro tasemele ühe tonni kohta.

Eelarvemõju hindamise muudab keerukaks ka asjaolu, et konkreetsete käitiste CO₂ heitkoguse tase ei ole hetkel teada. Samuti ei ole veel avalikult teada antud riikidepõhistest keskmistest, mida nendes arvutustes kasutada saaks. Toodetega kaasnev CO₂ heitkoguse sisaldus võib olla erinev nii riigiti kui ka detailsemalt ühes riigis sama kaupa tootvate käitiste lõikes. Kui EL käitiste puhul on see EL-i HKS süsteemis kajastatud ja kaupade lõikes on võimalik välja tuua keskmine heitkogus, siis kolmandate riikide käitiste kohta sellised andmed hetkel puuduvad. Teada on vaid see, milliste riikide tootmine on saastavam, millistel riikidel vähem saastav. Sertifikaatide müügist saadav tulu sõltub just süsinikuheite sisaldusest. Lisaks muutuksid ettepanekute kohaselt nii EL-i HKS-s kaubeldavad kogused, nendega seotud erisused, LHÜ-de ettevõtetele tasuta eraldamise reeglistik ja mõned muud tegurid. Seega on hinna ja tulu prognoosimine nii lühi- kui pikas perspektiivis mõjutatud äärmiselt suurest määramatusest.

Komisjon on EL-i tasandil prognoosinud, et kui EL-i HKS-i muudatused toovad tasuta LHÜ-de eraldamise vähenemisega seonduvalt kaasa umbes 7 miljardi euro suuruse tulu, siis kohandusmehhanismist laekuv tulu on EL-i tasandil keskmiselt 2,1 miljardit eurot.

Lähtudes Eestisse perioodil 2019–2021 I poolaasta imporditud kauba mahtudest, võttes eelduseks CO₂ heitkoguse tonni hinna 50 eurot ja EL-s toodetavate kaupade keskmise heite, oleks Eestis kohandusmehhanismiga kogutud CO₂ heitkoguse tasu alla 10 miljoni euro aastas. Sealhulgas laekuks väetiste impordilt umbes 4 miljonit, raua ja terase impordilt 3–4 miljonit ja alumiiniumi impordilt umbes 0,5 miljonit eurot. Lisaks regulatsiooni mõjudele mängib olulist rolli ka turuosaliste käitumise muutumine, mis järgib kujunevaid hindu turul (ja komisjoni hinnangul väheneb import kuni veerandi võrra), seega võib prognoositud summa jääda ka väiksemasse suurusjärku. Kokkuvõttes puuduvad hetkel detailsemad andmed mida prognoosiks kasutada ja kohandusmehhanismi täpset rahalist mõju oodatavale laekuvale tulule paremini hinnata.

Komisjoni mõjuanalüüsi kohaselt on Eesti mahud 27 liikmesriigi kohandusmehhanismi sektori kaupade impordist ja ekspordist marginaalsed, vastavalt:

- raua ja terasel 0,6% ja 0,4%;
- tsement 0,6% ja 1,0%;
- väetised 1,1% ja 0,5%;
- alumiinium 0,2% ja 0,2%.

Kohandusmehhanismi sektorites loodud kogu lisandväärtusest moodustab Eesti osa kõikide EL liikmesriikide koguväärtusest 0,8% (import 4,9% ja eksport 4,8%).

Kohandusmehhanismi rakendamisega kaasnevad püsikuludena halduskulud ja ühekordse kuluna siseriikliku registri loomise kulu. Siseriikliku registri lahenduse loomise kulu on oodatavalt 2 miljonit eurot. Pädevat asutust praegu veel määratud ei ole, kohandusmehhanismi rakendamisega seotud kulud tuleb täiendavalt katta riigieelarvest.

Maksu- ja Tolliameti deklaratsioonide töötlemise süsteemi kohandamise kulu on hinnanguliselt tänase seisuga umbes 65 000 eurot, sh arenduskulud süsteemide liidestamiseks komisjoni ja pädeva asutuse infosüsteemidega (X-tee kaudu), vajalike andmeväljade täiendamine ja kriteeriumide lisamine. Eelduseks on määrusest tulenev konkreetne kaupade nomenklatuur ning asjaolu, et kõik andmeedastused toimuvad elektrooniliselt ja automatiseeritult. Riskianalüüs ja tollikontroll peaks jääma olemasolevasse kontrolliressurssi, kui ei lisandu erisuuniseid nende läbiviimiseks.

4.3 Mõju majandusele

Kohandusmehhanismi sektori kaupade importide arv on 2020. aastal võrreldes 2019. aastaga veidi langenud (4602 importdeklaratsioonilt 4442-le), kuid 2021. aasta I poolaastal tehtud importide arv ületab juba mõlema eelmise aasta impordid (4737). Seega võib kõnealuste kaupade importimist Eestis pigem kasvavaks trendiks lugeda. Tervikuna on kohandusmehhanismi sektori kaupade impordi mahud Eestisse olnud ülekaalukalt suurimad Venemaalt, järgnevad Ukraina ja Hiina. Seetõttu on Venemaal kaubanduspartnerina kohandusmehhanismi rakendumisele suur mõju.

Kõige väiksema osakaaluga on olnud tsemendi importimine. Peamine osa tsemendist toodetakse Eestis või tuuakse siia teistest liikmesriikidest. Seega tasutakse Eestis kasutatava tsemendi tootmisega kaasneva CO₂ heitkoguse eest EL-i HKS-i kaudu ja käesolev ettepanek seda ei puuduta.

Alumiiniumi on toodud Eestisse umbes võrdses koguses teistest liikmesriikidest ja kolmandatest riikidest (peamiselt Venemaalt, väheses mahus Hiinast ja Türgist). Impordi maht on kasvanud 2019.–2021. I poolaastal 14 miljonilt eurolt 17,6 miljoni euroni.

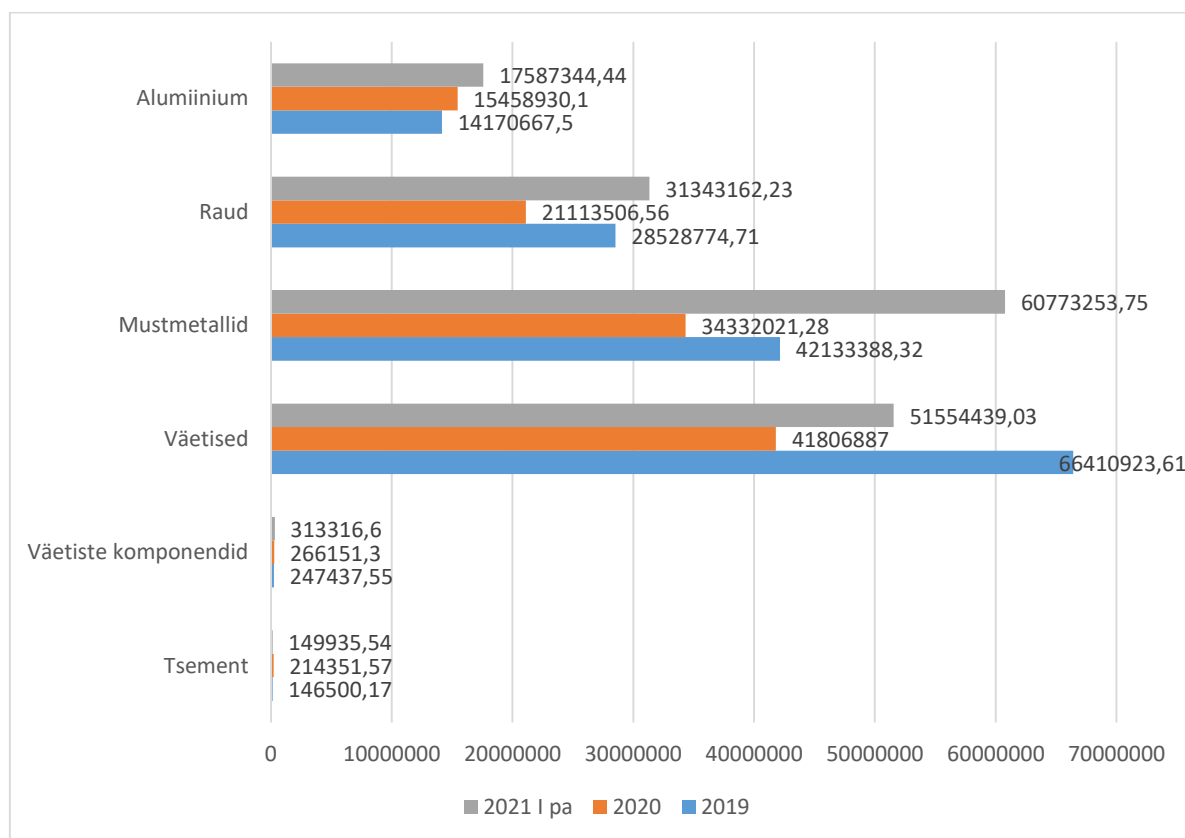
Rauda ja terast toodi Eestisse 2020. aastal kokku 664,7 tuhat tonni, millest EL-sisene kaubandus moodustas üle poole (rahaliselt 73%, koguseliselt 64%), Venemaalt imporditi 143,2 tuhat tonni. Suurematest kolmandatest riikidest võibki välja tuua Venemaa, Ukraina, Valgevene ja Türgi (koguselt kokku 32% impordist), kust pärinevad tooted on keskmisest madalama hinnaga, mistõttu võib eeldada, et nende puhul on ka kohandusmehhanismist tulenev suhteline hinnatõus suurem. Hinnatõusule seavad siiski piir konkureerivad tooted (näiteks EList). Võib eeldada, et ka EL-i hinnatase tõuseb, kuid see sõltub konkreetsetest tootegruppidest, mida üldse toodetakse või imporditakse. Kogu EL-välisele impordile CO₂ hinna eeldusi rakendades lisanduks aastas suurusjärgus 17–44 miljonit eurot lisakulu. Antud toodete eksport on Eestis olnud koguseliselt

umbes kolmandik impordi mahust, samas ekspordihind ületab kaks korda importi. Seega võib osa toodangust liikuda EL-i turule läbi Eesti, kuid suures osas töödeldakse seda kohapeal. Metallitööstuses tegutseb Eestis suurusjärgus 1500 ettevõtet, lisaks kasutavad metalli sisendina veel masinatööstus, ehitus, elektriseadmete tootmine ning masinate ja seadmete remont.

Väetisi tuuakse Eestisse valdavalt kolmandatest riikidest, sh moodustab import Venemaalt pea 60% kogu Eestisse toodud väetiste mahust.

Kokkuvõtlikult on kohandusmehhanismi sektori kaupade impordi statistiline väärtus kajastatud alljärgneval **joonisel 2**.

Joonis 2. Kohandusmehhanismi kaupade impordi statistiline väärtus 2019–2021 I pa (eurodes)



Allikas: Maksu- ja Tolliamet

Alljärgnevas erinevate stsenaariumitega **tabelis 1** on näidatud indikatiivselt, milliseks kujuneb kohandusmehhanismi sektori kaupade impordil ühele tonnile kauba hinnale lisanduv CO₂ kulu. Tabeli 1 eesmärk on luua ettekujutus sellest, millises suurusjärgus kuludega tuleb arvestada.

Lähtudes komisjoni rakendusmäärusest (EL) 2021/447, millega määratakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikele 2 kindlaks lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamisel kasutatavate võrdlusaluste muudetud väärtused ajavahemikuks 2021–2025, ja Keskkonnaministeeriumi hinnangust, võib kaupade tootmisel eralduva CO₂ mahu määramiseks kasutada seost, mille korral

- ühe tonni tsemendi ja väetiste komponentide tootmisel eraldub õhku 0,7 tonni CO₂,
- ühe tonni väetiste tootmisel 0,23 tonni,
- mustmetallide ja raua tootmisel 1,3 tonni ning

- alumiiniumi tootmisel 1,46 tonni.⁷

Tabel 1. Importimisel ühele tonnile kohandusmehhanismi kauba hinnale lisanduv kulu (eurodes)

	40 EUR/t	50 EUR/t	60 EUR/t	70 EUR/t	80 EUR/t
Tsement	28,00	35,00	42,00	49,00	56,00
Väetised	9,20	11,50	13,80	16,10	18,40
Raud ja teras	52,00	65,00	78,00	91,00	104,00
Alumiinium	58,56	73,20	87,84	102,48	117,12

Kui näiteks ühe CO₂ tonni hinnaks oleks 50 eurot, tähendaks see terase importijatele 2021. aasta I poolaasta andmetele tuginedes 6,4 miljoni eurost lisakulu, väetiste ja raua importijatele umbes 2,5 miljonit, alumiiniumi importijate täiendav kulu jääks 0,5 miljoni juurde.

Paralleelselt kohandusmehhanismi rakendamisega kavandatakse EL-i HKS-is tasuta LHÜ-de eraldamise järkjärgulist vähendamist ja kahanemist nulliks aastaks 2035, seega mõjutab kohandusmehhanism kaudselt ka ekspordi. Kohandusmehhanismi aluste kaupade eksportijaid on Eestis aastatel 2019–2021 olnud alla 500 ettevõtte, ekspordi deklaratsioone aastas kokku alla 3000. Kuigi eksportööride arv ei ole kasvanud, on trend pigem kasvav, sest juba 2021. aasta I poolaastal on deklaratsioone olnud rohkem kui 2019. ja 2020. aasta jooksul. Samas, nagu ka impordi puhul, prognoosib komisjon ekspordi langust pärast kohandusmehhanismi rakendumist.

Kohandusmehhanismi kaupade ekspordimahud Eestis ei ole suured. Peamiselt eksporditakse väetisi, mustmetalle ning rauda ja terast. Kogu väljaveost, kus arvesse on võetud ka EL-sisene kaubandus, moodustab tsemendi eksport umbes 2%, väetise komponentide eksport alla 1%, väetiste eksport 5,63%, mustmetallidel 3,33%, raual 12,29% ja alumiiniumil 4,4%⁸. Seega on Eesti ettevõtete peamised väljaveopartnerid pärit teistest liikmesriikidest ja kuna kõigis neis rakendub kohandusmehhanism sarnaselt Eestile, tootjate ebavõrdse kohtlemise probleemi ei teki.

Kohandusmehhanismi rakendumisega kaasneb EL-s nende sektorite kaupade kallinemine, sest imporditud toodetele lisandub tootmisel eraldunud CO₂ heitkoguse hind. Sellise kulu lisandumine on siiski ootuspärane tulem ja samasugune kulu kasv kaasneb ka EL-sisese tootmisega, kui tasuta LHÜ-d EL-i HKS-s kaovad. Kuna tasuta LHÜ-de eraldamist võetakse ka kohandusmehhanismis arvesse, toimub kallinemine ühtmoodi paralleelselt nii kolmandatest riikidest pärit kui ka EL-s toodetavate kaupade puhul. Konkurentsist satuvad raskustesse vaid väga saastavast tööstusest pärit kaubad, kuna nende CO₂ heitkoguse kulu on kõrge ning oodatavalt ei soovi kaupu EL-i müüvad ettevõtted jätta seda kulu enda kanda. Kui hinna kasv on sedavõrd oluline, et konkureerivate tootjate keskkonnasõbralikumad tooted muutuvad EL siseturul odavamaks, langevad saastavad kaubad järk-järgult konkurentsist välja. Seega takistab kohandusmehhanism EL-i siseturule saastava tööstuse toodangu importimist. Ühtlasi võimaldab see turule tulla hoopis uutel, innovatiivsetel ja vähese heitega toodetel. Tarbijat mõjutavad kohandusmehhanismi kehtestamine ja EL-i HKS-i muudatused sarnaselt ning ei saa

⁷ Nende hinnangute puhul tegemist EL-i keskmistega ning saastava tööstuse korral võivad mahud olla oluliselt, isegi kordades, suuremad. Kuigi toodud seos ei ole täpne, annab see aimu süsinikuheite keskmisest suurusjärgust arenenud riikide tööstuses.

⁸ Allikas: Maksu- ja Tolliamet, Statistikaamet

väita, et kohandusmehhanism oleks suurem kauba kallinemise mõjur turul kui EL-i HKS. Kohandusmehhanismi mõju avaldub pigem selles, et kui saastava tööstusega riik ei ole enam huvitatud oma toote Eestisse importimisest, siis võib tekkida selle kauba defitsiit, kui seda kaupa siin väga vähe toodetakse, nagu näiteks väetisi.

Kohandusmehhanism võib mõjutada ka teisest turgu. Näiteks on elekter ja väetised sisendiks põllumajanduses ja nende kõrgem hind mõjutaks teatud määral toiduainete hindu. Kuna toidukaubad ei kuulu kohandusmehhanismi rakendusalasasse, ei kanna imporditud toiduained süsinikuheite kulu. See võib kaasa tuua EL-i toiduainetetööstuse konkurentsipositsiooni halvenemist EL siseturul.

Elektri ja väetiste puhul võib kohandusmehhanismi mõju jõuda otse lõpptarbijateni ka siis, kui kaupade lisandväärtus või ümbertöötlus on väike. Alumiiniumi ja raua tootmisahelas on rohkem etappe, mistõttu lõpptoode muutub kompleksemaks ja baasmaterjali osakaal ei mõjuta oluliselt lõpphindasid.

Eesti põllumajandussektori jaoks on olulised Venemaalt imporditavad lämmastikväetised. EL-is väetiste tootmine ei ole tänasel päeval majanduslikult konkurentsivõimeline, sest Venemaal, kes on suurim väetiste eksportija EL-i, ei ole tootmisega kaasnev CO₂ heitkogus hinnastatud. Väetistele CO₂ heite kulu rakendamine võib kaasa tuua nende hinna tõusu EL-s, mis kanduks üle teatavate toiduainete hindadesse. Seetõttu võivad nende toiduainete hinnad Eestil turul tõusta ja muuta nende ekspordi kolmandatesse riikidesse vähem konkurentsivõimeliseks. Ka komisjon toob oma mõjuanalüüsis välja asjaolu, et väetiste osa toiduainete lõpphindades on suurem kui teiste kohandusmehhanismi sektorite puhul. Väetiste hinnatase tõuseb kõikide liikmesriikide jaoks siiski samaväärselt ja seega tänane ühisturu konkurentsivõime ei muutu EL ettevõtte asukohast sõltuvalt.

Arvestades kohandusmehhanismi kliimaeesmärkide saavutamise potentsiaali, võib komisjoniga nõustuda, et võimalikud kaasnevad negatiivsed mõjud hindadele ei ole võrreldavad kohandusmehhanismi positiivse mõjuga kliimaeesmärgi saavutamisele. Näiteks väetiste puhul on praegu tegemist heite ülekandumisega kolmandatesse riikidesse, mille vastu kohandusmehhanism suunatud on. Kuna Eestil on heite ülekandumise vastaste meetmete võtmist näiteks elektrisektoris väga oluliseks pidanud, oleks sidus võtta väetiste suhtes sama suund.

4.3 Mõju keskkonnale

Kohandusmehhanismi mõju keskkonnale on komisjoni mõjuhinnangus hinnatud positiivseks, sest meetme mõjul vähendavad EL-i imporditavate kaupade tootjad oodatavalt oma CO₂ heidet ning madalama heitega tootjatel on turule sisenemine lihtsam. See omakorda avaldab positiivset mõju heite vähenemisele ka EL-s. Seega laiendaks meede väiksema süsinikuheitega tootmise initsiatiivi ka väljapoole EL-i, mõjutades positiivselt EL-i kaubanduspartnereid. Mõju eeldab, et kohandusmehhanismi puhul järgivad teised riigid ja majanduspiirkonnad EL-i eeskuju ja loovad sarnased süsteemid.

4.4 Mõju sotsiaalvaldkonnale

Mõju sotsiaalvaldkonnale ei ole võimalik eraldi välja tuua. Võib öelda, et mõju on kaudne ja sõltub paljudest teguritest. Komisjoni poolt läbiviidud analüüs näitab, et kuna import EL-st väheneb, võib see kaasa tuua näiteks uue väetisetehtase loomise, mis suurendab tööhõivet mingis piirkonnas ja kannab seega positiivset sotsiaalset mõju. Samas võib väliskaubanduse mahtude vähenemine kaasa tuua töökohtade vähenemise näiteks vedude valdkonnas.

5. Eesti seisukohtade selgitus

5.1 Eesti toetab Euroopa Komisjoni piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määruse ettepanekut, millega vähendatakse kasvuhoonegaaside heite kolmandatesse riikidesse ülekandumise ohtu Euroopa Liidu suure heitemahukusega tootmissektorites.

Eesti toetab põhimõtteliselt piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määruse ettepanekut sellisena, nagu see esitatud on.

2020. aasta detsembris seadis EL endale läbi Euroopa Ülemkogu siduva eesmärgi saavutada kliimanetraalsus 2050. aastaks. Selleks on vaja CO₂ heitkoguse praeguse taseme olulist vähendamist järgmistel kümnenditel. Vahepehmuna suurendas EL oma 2030. aasta kliimaeesmärgi, kohustades vähendama heitkoguseid 2030. aastaks vähemalt 55% võrra ja esitas selle realiseerimiseks paketi „Eesmärk 55“. Selliste eesmärkidega on Euroopa võtnud endale juhtrolli globaalsete kliimaprobleemide lahendamisel.

Kohandusmehhanism on üks „Eesmärk 55“ paketi meetmetest ja täidab seal selget rolli, olles üheaegselt suunatud kutsuma esile muutusi nii sise- kui välisturul. EL siseturul on meetme eesmärgiks takistada odavate suure süsinikuheitega kaupade importi ja heite ülekandumise ohtu kolmandatesse riikidesse (ehk süsinikuleket). Meetme välisturule suunatud eesmärgiks on ergutada kolmandaid riike looma sarnaseid süsteeme, et keskkonda toetav mõtteviis leviks. Seda aspekti ei saa alahinnata, kuna kliimamuutuste leevendamiseks on vaja kõigi maailma riikide tuge. Globaalseid eesmärke kliima soojendamise pidurdamiseks, mille riigid on omale seadnud Pariisi kokkuleppe ratifitseerimisega, ei ole võimalik saavutada vaid EL pingutustele tuginedes.

5.2 Peame oluliseks asjaolu, et ettepanek on vastavuses Maailma Kaubandusorganisatsiooni reeglitega ja sellesse ei lisata sätteid, mis võivad piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi nende reeglitega vastuollu viia. Nõustume Euroopa Komisjoni seisukohaga, et kohandusmehhanism on välja töötatud mittediskrimineeriva meetmena kliimapoliitika eesmärkide saavutamiseks.

Kuigi kohandusmehhanism ja EL-i HKS-i direktiivi muudatused omavad tasuta eraldatavate LHÜ-de kaotamise kaudu teatavat majanduslikku mõju, on kohandusmehhanismi loomise eesmärk siiski keskkonnahoid. Kui EL-i HKS paneb EL-i ettevõtetele kohustuse kanda CO₂ heite eest kulu, siis kohandusmehhanism paneb sama kohustuse ka kolmandate riikide ettevõtetele, kes oma kaupu EL-i impordivad. Sellega sunnib kohandusmehhanism kõiki EL-i siseturul kauplejaid oma süsinikuheidet vähendama (või selle eest maksma) ja pidurdab oluliselt heite ülekandumise ohtu kolmandatesse riikidesse.

Ühtlasi ei toeta kohandusmehhanism ka suure süsinikuheitega kaupade eksporti ehk nende müüki EL-st väljapoole. Sellisena on meede selgelt keskkondliku suunitlusega ja kooskõlas Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) reeglitega.

WTO reeglitega kooskõla tagab asjaolu, et tegemist on keskkonnapoliitika instrumendiga, mida kohaldatakse erapooletult, et see ei tooks kaasa kolmandate riikide ettevõtete õigustamata diskrimineerimist. Samuti võtab kohandusmehhanism arvesse imporditavates kaupades sisalduva CO₂ heitkoguse, mis tagab võrdse kohtlemise. Lisaks tagab EL-i HKS-i ühikuhindade aluseksvõtmine, et EL-i ja siia imporditud tooteid koheldakse võrdselt ning võimaldab sujuva, ettenähtava ja asjakohase ülemineku kohandusmehhanismile, seda nii ettevõtete kui ametiasutuste jaoks.

5.3 Toetame piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi ettepaneku kohaldamisala, milleks on terase, raua, alumiiniumi, väetiste, tsemendi ja elektri import. Tegemist on tootmissektoritega, mis on ühed suuremad kasvuhoonegaaside heite tekitajad ja märkimisväärselt avatud nende süsinikuheite kolmandatesse riikidesse ülekandumise ohule.

Kohandusmehhanismi kohaldamisalasse kuuluvad sektorid, mis moodustavad 45% EL-i HKS-i kõrge CO₂ ülekandumise riskiga kaupadest. Ühtlasi on nende sektoritele tasuta LHÜ-de eraldamise asendamine kohandusmehhanismiga praktilisest küljest teostatav. Teise etapina kaalub komisjon kohandusmehhanismi laiendamist teistele sektoritele.

5.4 Peame oluliseks piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi järk-järgulist rakendamist, mille käigus suurendatakse sertifikaatide hindu võrdeliselt Euroopa Liidus kohandusmehhanismiga hõlmatud kaupade tootmisel tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse vähendamisega. Sellega tagatakse kolmandatest riikidest pärit ja Euroopa Liidus toodetavate kaupade kasvuhoonegaaside võrdne hinnastamine. Seetõttu on kohandusmehhanismi toetamise vältimatuks eelduseks, et Eesti nõustub samaaegselt kasvuhoonegaasidega kauplemise süsteemi direktiivi 2003/87/EÜ muutmise ettepanekuga, mille kohaselt lõpetakse kümne aasta jooksul lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamine kohandusmehhanismiga hõlmatud sektorites.

Kohandusmehhanismi ettepanek on otseses seoses EL-i HKS-i direktiivi muutva eelnõu ettepanekuga. Sama CO₂ hinna tagamiseks EL-i siseturul nii siin kui kolmandates riikides toodetud kaupade puhul peab CO₂ hind pärinema samast arvestusest ja süsteemist. EL-s on toimiv heitkogustega kauplemise turg (EL-i HKS-i) ja seetõttu võetakse kolmandates riikides toodetud kaupade impordil arvesse sealsed igapäevased turu sulgemishinnad.

Kuna EL-i HKS-is on kasutusel tasuta LHÜ-d ka kohandusmehhanismi sektorites, tuleb need järk-järgult kaotada. Kaotamise käigus tuleb selle võrra vähendada kohandusmehhanismi CO₂ hinda, et see vastaks EL-i HKS-i hindadele. Tasuta LHÜ-de eraldamise ärakaotamine toimub astmeliselt ja ühtlaselt kümne aasta jooksul. See üleminekuaeg ja seos kohandusmehhanismiga on sätestatud nimetatud direktiivi muutmise eelnõu ettepanekus. Kohandusmehhanismi ei saa kehtestada ilma direktiivi muudatusteta, mis põhjustaks CO₂ hinna arvestamiseks erinevad alused ja määrad ning vastuolu WTO reeglitega.

EL-i HKS-i muutva direktiivi eelnõus on sätestatud üldsättena, et kohandusmehhanismi sektori kaupadele tasuta LHÜ-sid ei jagata. Küll on eelnevalt kirjeldatud üleminekuperioodi

tagamiseks tehtud sellesse üldsättesse erand. Erandi kohaselt rakendatakse kohandusmehhanismi toimimise esimesel aastal (2025) 100% luba kasutada tasuta LHÜ-de eraldamist, 2026. aastal 90% jne, kuni aastaks 2035 jõuab see nullini.

5.5 Leiame, et piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kolme aasta pikkune finantskohustuseta üleminekuperiood ja sellele järgnev kohandusmehhanismi järkjärguline kasutuselevõtt kümne aasta jooksul annavad Euroopa Liidu ja kolmandate riikide ettevõtetele ning ametiasutustele piisava aja, et kohaneda rakendatava meetmega. Selle aja jooksul saavad kolmandad riigid, sealhulgas Eesti jaoks olulised kaubanduspartnerid, järjest enam hinnastada kasvuhoonegaaside heidet, et täita rahvusvahelisi kliimaeesmärke.

Olemasolevad CO₂ heite ülekandumise ohu vähendamise mehhanismid on EL-i HKS-i LHÜ-de tasuta eraldamine ja mõnel juhul finantsmeetmed hüvitamaks heitkogustega seotud kaudseid kulusid, mis tulenevad elektrihindade tõusust EL-i HKS-i tõttu (heitkogustega seotud kaudsed kulud). Kohandusmehhanism peab need meetmed aja jooksul asendama. Selleks, et võimaldada tootjatel, importijatel ja kauplejatel uue korraga kohaneda, tuleks LHÜ-de tasuta eraldamise vähendamist rakendada järk-järgult, korraga piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi järkjärgulise kasutuselevõtu, tagamaks, et need ei oleks kumulatiivsed.

5.6 Leiame, et 2021. a lõpus esitatava Euroopa Liidu omavahendite õigusakti ettepaneku menetlemise käigus tuleb kaaluda piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kasutamisest saadava tulu suunamist Euroopa Liidu eelarvesse. Selle arutelu juures peame oluliseks, et kohandusmehhanismi esmase rakendamise seotud kulud ja hilisemad halduskulud kaetakse kohandusmehhanismi tuludest.

Suurem osa piiril kohaldatava CO₂ kohandusmehhanismi kasutamisest saadavast tulust läheb EL-i eelarvesse. Euroopa Ülemkogu 17.–21. juuli 2020. aasta erakorralisel kohtumisel leppisid EL-i juhid kokku taasterahastus „NextGenerationEU“. Rahastuga antakse EL-ile vajalikud vahendid COVID-19 pandeemiast tulenevate probleemide lahendamiseks ning toetatakse investeerimist rohe- ja digipöördesse. Selle rahastamiseks saab komisjon finantsturgudelt laenata kuni 750 miljardit eurot. Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon leppisid kokku, et taasterahastu „NextGenerationEU“ tagasimaksete kava usaldusväärse ja jätkusuutlikuse tõstmiseks püüavad institutsioonid võtta kasutusele piisavad uued omavahendid, et katta tagasimaksega seotud eeldatavatele kuludele vastav summa. Komisjon võttis endale kohustuse esitada 2021. aasta I poolaastal ettepanekud uute omavahendite kohta, mis hõlmaksid ka kohandusmehhanismi.

Kohandusmehhanism on liiduülene ja selle rakendamisest laekuvad tulud omavahenditena EL eelarvesse. On igati põhjendatud ja õiglane, et liikmesriikidele hüvitatakse kogumiskulud.

5.7 Peame oluliseks, et Euroopa Liit teeks koostööd vähemarenenud riikidega, et aidata kaasa nende tööstuse kasvuhoonegaaside heite vähendamisele ja toetada neid riike vajaliku tehnilise abiga, et hõlbustada piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi rakendamist.

Ettepanekus on EL võtnud ülesande jätkata dialoogi kolmandate riikidega ning luua võimalused koostööks ja lahendusteks, mis võiksid edendada kohandusmehhanismi rakendamist ja

juurutamist. Komisjoni ülesanne on teha erapooletult ja kooskõlas EL-i rahvusvaheliste kohustustega koostööd kolmandate riikidega, kelle EL-i suunduvat eksporti käesolev määrus mõjutab. On oluline, et komisjon uurib ja rakendab võimalusi lepingute sõlmimiseks, et võtta arvesse kolmandate riikide CO₂ heite maksustamise mehhanismi.

Soovime eraldi rõhutada, et kuna kohandusmehhanismi eesmärk on soodustada puhtamaid tootmisprotsesse, peab EL olema valmis tegema koostööd madala ja keskmise sissetulekuga (MKS) riikidega, et vähendada nende töötleva tööstuse CO₂ heidet. Lisaks peaks liit toetama vähem arenenud riike vajaliku tehnilise abiga, et hõlbustada nende kohanemist käesoleva määrusega kehtestatud uute kohustustega. Kaubanduse mahtude mõttes on MKS riikide kohandusmehhanismi sektori kaupade eksport EL-i minimaalne. Samas on iga eksport siia MKS riigi jaoks tõenäoliselt väga olulise tähtsusega ja mängib selle riigi tuludes suurt rolli. Kuigi nende riikide kaubanduslik eeliskohtlemine on teatud mehhanismidesse sisse kirjutatud, kohandusmehhanismis sellised reeglid puuduvad. Hoiduma peaks kindlasti otseste erandite tegemisest ja eelistama abi vormi mehhanismi rakendamisel ja kliimaneutraalsuse poole püüdlemisel. Selline lähenemine viib MKS riike siiski arengus edasi, mitte ei hoia paigal. Samuti võivad MKS riigid ilma igasuguse toeta väita, et kohandusmehhanism on ebaproportsionaalne koormus.

Tehnilise abi eesmärk võib tähendada tehnoloogilist abi, võimekuse kasvatamist või rahalist abi, sh läbi juba toimivate abiprogrammide.

5.8 Nõustume ettepanekuga, et Euroopa Komisjon peaks hindama käesoleva määruse kohaldamist enne aruandluskohustusega kolmeaastase üleminekuperioodi lõppu ning esitama tulemustest nõukogule aruande. Oleme valmis selle aruande põhjal arutama võimalikku kohaldamisala laiendamist teistele sektoritele.

Enne kolmeaastast aruandluskohustusega üleminekuperioodi lõppu esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande määruse kohaldamise kohta. Kolme-aastane periood on vajalik selleks, et käitajad saaksid algses ja suhteliselt lühikeses katseetapis ilma finantskohandusteta kohaneda uue süsteemiga, sealhulgas selle täiendavate haldusnõuetega, ning ametiasutused saaksid uue süsteemi toimimisega seotud kogemusi.

Lisaks teeb komisjon aruande esitamise ajal vajadusel seadusandliku ettepaneku laiendada kohandusmehhanismi I lisas loetlemata kaupadele ja muudele heitkogustele. See tähendab, et igasugune võimalik laienemine jõuab õigusakti andmise ettepanekuna liikmesriikidele seisukoha kujundamiseks ja arvamus avaldamiseks. Nii on tagatud, et ka hilisemal ajal ei lisata kohandusmehhanismiga hõlmatud kaupade loetellu ühtegi kaupa ilma liikmesriikide eelneva nõusoleku ja põhjaliku analüüsita.

5.9 Eesti toetab Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni otsese ja kaudse süsinikdioksiidi hinnastamise kaasava raamistiku algatust ja osaleb selles, et võrdsustada konkurentsitingimused riikide ja ettevõtete vahel.

CO₂ hinnastamine on üldtunnustatud poliitikameede, mis on üks kõige tulemuslikum ja kulutõhusam CO₂ heitkoguste vähendamise meede. Tegemist on peamise meetmega, mis aitab jõuda üleilmse nullheiteni, seda olukorras, kus ligi 60% CO₂-st on täna hinnastamata.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) peasekretär Mathias Cormann tegi oma 6. augusti 2021. aasta kirjas ettepaneku, et OECD kutsub kokku kaudse ja otsese CO₂ hinnastamise kaasava raamistiku. Sinna kuuluksid G20 ja OECD riigid ning see oleks avatud ka teistele huvitatud riikidele.

OECD teeb kaasava raamistiku kaudu vajaliku tehnilise töö, seda rahandusministeeriumide ekspertide kaasabil. Töö tulemused esitatakse aruteluks G20 rahandusministritele, sh kaasates kestliku rahanduse töörühma ja toetades OECD rahvusvahelisse kliimategevuste programmi (IPAC) algatust. Kuigi esmane fookus on mõõdikute väljatöötamisel, täpsemalt otsese ja kaudse CO₂ hindadel, siis koostöös G20 riikidega pakub raamistik riikidele platvormi, mis aitab saavutada ühiseid eesmärke ja seeläbi võrdsustada konkurentsitingimusi.

6. Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Eelnõu kohta seisukoha kujundamiseks kaasati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium, Välisministeerium, Maaeluministeerium ning Riigikantselei.

Erasektorist kaasati mitmed ettevõtete esindusorganisatsioonid ja suuremad ettevõtted: Balti Keskkonnafoorum, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit, Eesti Elektritööstuse Liit, Eesti Energia AS, Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioon, Eesti Keskkonnauuringute Keskus, Eesti Keskkonnaühenduse Koda, Eesti Masinatööstuse Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Tarneahelate Juhtimise Ühing, Eesti Toiduainetetööstuse Liit, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Õliühing, Rahvusvaheline Kaubanduskoda ICC Eesti, AS Sillamäe Sadam, AS Tallinna Sadam, AS Tallink Grupp, Viru Keemia Grupp, Logistika ja Transiidi Assotsiatsioon, AS Eesti Raudtee, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Baltic Agro, Eesti Biokütuste Ühing, Eesti Taastuvenergia Koda ja Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit.

Kirjaliku tagasiside esitasid kõik kaasatud ministeeriumid ja erasektorist Eesti Elektritööstuse Liit, Eesti Energia AS ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda. Arvamused koos lühikommentaaridega on esitatud seletuskirja lisan 3.

7. Lisad

Lisa 1. Euroopa Komisjoni piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määrase eelnõu ettepanek

Lisa 2. Euroopa Komisjoni piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määrase eelnõu ettepaneku lisad

Lisa 3. Kaasamisel esitatud märkustega arvestamise tabel

Lisa 4. Mõju Eesti impordile ja ekspordile