



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 15. heinäkuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2021/0200(COD)

10867/21
ADD 4

CLIMA 189
ENV 524
ENER 325
TRANS 475
AGRI 354
IND 199
ECOFIN 742
CODEC 1098
IA 136

SAATE

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	15. heinäkuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 612 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, annetun asetuksen (EU) 2018/842 muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 612 final.

Liite: SWD(2021) 612 final

Bryssel 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina
2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten
täyttämiseksi, annetun asetuksen (EU) 2018/842 muuttamisesta**

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi: taakanjakoasetuksen tarkistaminen
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Taakanjakoasetuksessa asetetaan kansalliset kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteet aloille, jotka eivät kuulu EU:n päästökauppajärjestelmän nykyiseen soveltamisalaan. Tällaisia aloja ovat muun muassa rakennukset, tieliikenne, maatalous ja jätteet. Uusi tiukennettu EU:n koko talouden laajuinen tavoite, jonka mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöjä on vähennettävä vuoteen 2030 mennessä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta, merkitsee kuitenkin sitä, että nykyiset taakanjakoasetuksessa asetetut tavoitteet eivät pysty edistämään riittävästi koko EU:n tiukennetun tavoitteen saavuttamista. Toiseksi päästökauppajärjestelmän mahdollinen laajentaminen ja maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevan asetuksen soveltamisalan mahdollinen muuttaminen antavat aihetta tarkastella taakanjakoasetuksen soveltamisalaa osana yleistä ilmastopolitiikan rakennetta. Kolmanneksi taakanjakoasetus perustuu oikeudenmukaisuuteen, solidaarisuuteen ja kustannustehokkuuteen, ja nämä ominaisuudet on säilytettävä tarkistuksen yhteydessä.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Tämän aloitteen yleisenä tavoitteena on edistää kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähintään 55 prosentin vähennystä vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä, jotta voidaan saavuttaa asteittain ja tasapainoisella tavalla ilmastoneutraalius (kasvihuonekaasujen nollanettopäästöt) vuoteen 2050 mennessä. Taakanjakoasetuksen uudelleentarkastelulla on kolme erityistavoitetta: Ensimmäisenä tavoitteena on määritellä taakanjakoasetuksen soveltamisala ja yhteinen tavoitetaso yhdenmukaisesti koko 55-valmiuspaketin kanssa ja ottaa erityisesti huomioon päästökauppajärjestelmän mahdollinen laajentaminen uusille aloille, muun muassa rakennuksiin ja tieliikenteeseen. Toiseksi tavoitteena on varmistaa, että lisäponnistukset jakautuvat yhdenmukaisesti, oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti jäsenvaltioiden kesken. Kolmanneksi tavoitteena on edistää kustannustehokkaita päästöjen vähentämiskäytännöjä taakanjakoaloilla hyödyntämällä tavoitteiden mukautuksia ja joustomahdollisuuksia.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Ilmastonmuutos on valtioiden rajat ylittävä ongelma, ja koordinoitua EU:n toimia täydentävät ja vahvistavat kansallisia ja paikallisia toimia tehokkaasti. Koordinoitu toiminta mahdollistaa korkean EU:n laajuisen tavoitetason, ottaen samalla huomioon toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden erilaiset toimintavalmiudet, sillä taakanjakoasetus on suunnattu ensisijaisesti jäsenvaltioille. Samalla on mahdollista parantaa kustannustehokkuutta hyödyntämällä asianmukaisia joustomahdollisuuksia jäsenvaltioiden sisällä ja välillä sekä muun alakohtaisen lainsäädännön (päästökauppajärjestelmä, maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskeva asetus) kanssa.
B. Ratkaisut
Millä eri vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksei?
Tämän vaikutustenarvioinnin päävaihtoehdot liittyvät taakanjakoasetuksen soveltamisalan mahdollisiin muutoksiin: ○ Vaihtoehto 1: Säilytetään taakanjakoasetuksen nykyinen soveltamisala ja laajennetaan samalla

päästökauppajärjestelmää; tähän sisältyy kaksi vaihtoehtoa: 1.1 taakanjakoasetuksen tavoitetason huomattava nostaminen sekä 1.2 taakanjakoasetuksen tavoitetason vähäinen nostaminen.

- Vaihtoehto 2: Säilytetään taakanjakoasetuksen piirissä ainoastaan päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuulumattomat alat, erityisesti jätetään rakennukset ja liikenne soveltamisalan ulkopuolelle; tähän sisältyy kaksi vaihtoehtoa: 2.1 tiukennetaan tavoitteita taakanjakoasetuksen soveltamisalaan jäävillä aloilla kustannustehokkuutta koskevien ennusteiden mukaisesti; 2.2 säilytetään taakanjakoasetuksen nykyiset tavoitteet
- Vaihtoehto 3: Lakkautetaan taakanjakoasetus asteittain ja korvataan se muilla politiikkavälineillä.

Soveltamisalaa koskevien vaihtoehtojen lisäksi arvioinnissa tutkitaan, ovatko taakanjakoasetuksen joustomahdollisuudet riittäviä, jotta tiukennettu ilmastotavoite voidaan saavuttaa kustannustehokkaasti.

Toissijaisuusperiaatteella on vahva rooli monissa kyseessä oleviin aloihin sovellettavissa EU:n politiikoissa, minkä vuoksi parhaana vaihtoehtona pidetään taakanjakoasetuksen tavoitetason nostamista yleisen ilmastotavoitteen mukaisesti sekä taakanjakoasetuksen nykyisen soveltamisalan säilyttämistä. Näin varmistetaan, että jäsenvaltiot ovat vastuuvollisia ja niillä on oikeanlaiset kannustimet sekä kansallisten että EU:n politiikkojen kunnianhimoiseen toteuttamiseen, ja annetaan samalla jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa niiden erityisolosuhteet huomioon.

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Valtaosa julkiseen kuulemiseen vastanneista sidosryhmistä oli yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan ja pyrittävä aiempaa kunnianhimoisempiin tavoitteisiin. Soveltamisalan osalta 60 prosenttia vastaajista kannatti sitä, että laajennetun päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan tulevaisuudessa kuuluvat alat kuuluisivat edelleen myös taakanjakoasetuksen piiriin, kun taas 26 prosenttia vastaajista vastusti tällaista vaihtoehtoa. Jos laajennettu päästökauppajärjestelmä otetaan käyttöön, monien vastaajien mielestä tarvitaan kokeilujakso ennen päätöksen tekemistä taakanjakoasetuksen soveltamisalan mahdollisesta muuttamisesta. Johtava puheenjohtaja Timmermans ja komission jäsen Schmit järjestivät 1. kesäkuuta 2021 työmarkkinaosapuolille tarkoitetun kuulemisen, jossa keskusteltiin 55-valmiuspaketin taloudellisesta ja sosiaalisesta ulottuvuudesta. Työmarkkinaosapuolet antoivat tukensa 55 prosentin vähennystavoitteelle ja esittivät näkemyksensä paketin eri ehdotuksista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tarjoaa poliittiset puitteet, joiden avulla varmistetaan ympäristötavoitteiden tinkimättömyys, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus taakanjaossa ja luodaan riittävät joustomahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiseksi kustannustehokkaasti.

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

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kokonaiskustannuksia on arvioitu osana vähintään 55 prosentin päästövähennyksiä koskevan tiukennetun tavoitteen yleistä taloudellista analyysia. Koko talouden laajuisten ennusteiden mukaan, joissa otetaan huomioon sekä sääntelytoimet että laajennetun päästökauppajärjestelmän käyttöönotto, energijärjestelmän kustannukset kasvavat seuraavan vuosikymmenen aikana 0,3–0,6 prosenttia BKT:stä (viimeksi mainittu luku, jos mukaan otetaan hiilen hinnoittelun vaikutukset) verrattuna viiteskenaarioon. Tällaisiin kustannuksiin sisältyvät

lisäinvestointikustannukset sekä tarjonta- että kysyntäpuolella ja polttoainesäästöt. Makrotaloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä ja mahdollisesti myönteisiä, mikä riippuu siitä, miten esimerkiksi hiilen hinnoittelusta peräisin olevat tulot kierrätetään talouteen.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Taakanjakoasetus on suunnattu ensisijaisesti jäsenvaltioille institutionaalisina toimijoina, ja näin ollen se vaikuttaa enimmäkseen suoraan jäsenvaltioiden julkishallintoon. Yritysten osalta yleensä ja pk-yritysten osalta erityisesti voidaan todeta, että pk-yrityksillä tai muilla yrityksillä ei ole taakanjakoasetukseen perustuvia suoria raportointivelvollisuuksia eivätkä toimintavaihtoehdot muuttaisi tätä tilannetta. Esimerkiksi monet kuljetus-, energia- ja maatalousalan pk-yritykset toimivat kuitenkin taakanjakoasetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Oletettavaa on, että kasvihuonekaasupäästöjä koskeva tavoitetaso nousee yleisesti ottaen kaikilla talouden aloilla, mikä edistää talouden nykyaikaistamista. Odotettavissa on kuitenkin myös joidenkin alojen, esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden tuotantoon ja jakeluun liittyvien alojen, hiipuminen.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Kansallisten politiikkojen ja toimenpiteiden täytäntöönpanosta taakanjakoasetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltioille aiheutuvat käytännön vaikutukset riippuvat kussakin yksittäisessä jäsenvaltiossa valituista toimenpiteistä, jotka on esitetty niiden päivitettyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa ja jotka komissio arvioi hallintoasetuksen mukaisesti.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Taakanjakoasetus johtaa siihen, että kansalliset viranomaiset toteuttavat lisätoimia esimerkiksi rakennuksista, tieliikenteestä, pienteollisuudesta ja maataloudesta peräisin olevien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Siirtymään liittyy usein kasvaneita investointitarpeita, mikä johtaa tehokkuuden paranemiseen ja/tai toimintakustannusten vähenemiseen. Vaikutukset liittyvät näin ollen investointihaasteisiin ja siihen, miten niitä käsitellään esimerkiksi pienituloisissa kotitalouksissa. Taakanjakoasetuksessa tämä on ratkaistu eriyttämällä tavoitteet laajalti asukaskohtaisen BKT:n perusteella sen sijaan, että tavoitteiden määrittelyyn käytettäisiin pelkästään kustannustehokkuuteen perustuvaa lähestymistapaa, josta aiheutuisi suhteellisesti suurempia vaikutuksia alhaisen tulotason jäsenvaltioille.
Oikeasuhteisuus?
Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan tiukennetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa. Taakanjakoasetus on väline, jolla voidaan kannustaa EU:n jäsenvaltioita toimiin joustavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla sekä yhdenmukaisesti EU:n muun lainsäädännön kanssa. Ehdotettu toimenpide on oikeasuhteinen pyrittäessä saavuttamaan ilmastotavoitteet, joihin EU on sitoutunut.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Taakanjakoasetuksen odotetaan olevan käytössä ainakin vuoteen 2030 saakka. Edistymistä arvioidaan osana kasvihuonekaasupäästöjen vuotuisen tarkkailun, raportointiin ja todentamiseen käytettävää järjestelmää. Säädöksessä säädetään säännöllisestä uudelleentarkastelusta. Se sovitetaan yhteen muun ilmastolainsäädännön, esimerkiksi EU:n päästökauppadirektiivin, maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevan asetuksen ja henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormeja koskevan

asetuksen, uudelleentarkastelun kanssa.