



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 16. juuli 2021  
(OR. en)

---

---

Institutsioonidevaheline  
dokument:  
2021/0211(COD)

---

---

10875/21  
ADD 7

CLIMA 193  
ENV 528  
ENER 328  
TRANS 477  
AGRI 356  
COMPET 555  
ECOFIN 746  
CODEC 1099  
IA 138

## SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	15. juuli 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 602 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE <i>Lisatud dokumendile:</i> EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 602 final.

---

Lisatud: SWD(2021) 602 final



Brüssel, 14.7.2021  
SWD(2021) 602 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,**

**millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside  
lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb  
ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist  
ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757**

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -  
{SWD(2021) 601 final}

<b>Kommenteeritud kokkuvõte</b>
Mõjuhinnang, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ ja otsust (EL) 2015/1814, et tugevdada ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ja laiendada seda kooskõlas liidus 2030. aastaks seatud suuremate kliimaeesmärkidega
<b>A. Vajadus meetmete järele</b>
<b>Milles seisneb probleem ja miks see on ELi tasandi probleem?</b>
Probleeme on kolme liiki. Esiteks probleemid, mis on seotud vajadusega tugevdada olemasolevat ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) kooskõlas 2030. aastaks seatud suurema eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 1990. aasta tasemega võrreldes vähemalt 55 %, vältides samal ajal pakkumise ja nõudluse tasakaalustamatust. Teiseks ei aita teatavad sektorid piisavalt kaasa suurendatud eesmärgi saavutamisele. Kolmandaks eeldab nii olemasoleva HKS-i vajalik tugevdamine kui ka heitkogustega kauplemise võimalik laiendamine täiendavatele sektoritele suuremaid investeeringuid ja suuremat suutlikkust tegeleda heitkoguste vähendamise meetmete mõju jaotumisega olukorras, kus rahalised vahendid on piiratud.
<b>Mida tahetakse saavutada?</b>
Eesmärk on kulutõhusalt ja sidusalt muuta HKS-i kooskõlas suurendatud kliimaeesmärkidega, võttes samal ajal arvesse vajadust tagada õiglane üleminek ja kõigi sektorite panus ELi kliimaalastesse jõupingutustesse.
<b>Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?</b>
Kliimamuutused on piiriülene probleem. CO <sub>2</sub> -turuna stimuleerib HKS heitkoguste vähendamist HKSiga hõlmatud tegevusaladel ja riikides kõige kulutõhusamate lahenduste abil, saavutades tänu oma ulatusele suurema tõhususe. Sarnase meetme rakendamine riikide tasandil tooks kaasa väiksemad ja killustunud CO <sub>2</sub> -turud, võib tekitada konkurentsimoonusi ja tõenäoliselt suurendaks heite vähendamise kogukulusid. Sama loogika kehtib ka CO <sub>2</sub> -heite maksustamise laiendamisel uutele sektoritele.
<b>B. Lahendused</b>
<b>Millised on eri poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?</b>
Üks põhielement on olemasoleva HKS-i tugevdamine, et tõsta selle ambitsioonitaset kooskõlas 2030. aastaks seatud eesmärgiga vähendada netoheidet vähemalt 55 % võrra. Selles osas, millal lineaarset vähendamistegurit karmistada ja kas karmistamine algab praegusest piirmäärast trajektoorist või uult aluselt, on mitu varianti. Kõik variandid oleksid 2030. aasta eesmärgi saavutamise seisukohast tõhusad ja tulemuslikud. Seega on valik erinevate HKS-i tugevdamise variantide ning nendega seotud ja muid variante (nt seoses turustabiilsusreserviga) sisaldavate pakettide vahel poliitiline. Vaja on sihipärasemat kaitset kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vastu, stimuleerides samal ajal innovatsiooni; selleks võiks kasutada rangemaid võrdlusaluseid LHÜde tasuta eraldamisel. Kliimapoliitika raamistiku laiendamiseks meretranspordile on neli peamist varianti: integreerimine olemasolevasse heitkogustega kauplemise süsteemi, CO <sub>2</sub> -mahukuse standard, eraldi HKS ja/või heitemaks. Eelistatud variant on meretranspordi integreerimine olemasolevasse HKS-i, mis sõltuvalt poliitilisest valikust võiks hõlmata EMP-siseste reise heitkoguseid või olla veelgi laiem ja hõlmata ka poolt EMP-väliste reise heitkogustest. Heitkogustega kauplemise võimaliku laiendamise puhul teistele sektoritele on kaks peamist

järelejäänud varianti: kas eraldi heitkogustega kauplemise süsteemi loomine hoonete ja transpordi heitkoguste jaoks või kõigi fossiilkütuste põletamisel tekkivate heitkoguste jaoks, mis täiendab muid paketi „Eesmärk 55“ tugevdatud poliitikameetmeid, mis on suunatud tehnoloogia toetamisele, hinnaga mitteseotud tõketele ja jätkuvatele stiimulitele riigi olusid arvestavate riiklike meetmete võtmiseks. Ainult hoonete ja maanteetranspordi hõlmava kohaldamisala peamine eelis võrreldes heitkogustega kauplemise laiendamise ja igasugusele fossiilkütuste põletamisele on majanduslik tõhusus, kuna sellega välditakse vajadust kehtestada uus kord kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vähendamiseks. Vaja on toetada vähese heitega tehnoloogiat, suurendades innovatsioonifondi. Valitud summa on lõppkokkuvõttes poliitiline valik, mis on seotud otsusega olemasoleva HKS-i eesmärgi kohta ja otsusega heitkogustega kauplemise laiendamise kohta uutele sektoritele. Solidaarsusmehhanisme, mis võimaldavad leevendada liikmesriikidevahelise jaotumisega seotud probleeme, võiks edasi arendada, ilma et see piiraks HKS-i panust ELi uutesse omavahenditesse. Kõiki viiteid eelistatud meetmetele tuleb pidada indikatiivseteks ja need ei piira kohandamist, et tagada meetmepaketi „Eesmärk 55“ kui terviku tulemuslikkus, tõhusus ja sidusus.

#### **Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?**

Avalikus konsultatsioonis osalenud sidusrühmad toetavad olemasoleva HKS-i tugevdamist, et tõsta selle ambitsioonitaset kooskõlas 2030. aastaks seatud uue eesmärgiga. Valdav enamus vastanutest pooldab turustabiilsusreservi kui vahendit ja toetab kasvuhoonegaaside heite ülekandumise vastase raamistiku muutmist, kuid eri poliitikavalikute osas lähevad arvamused lahku. Mis puudutab heitkogustega kauplemise võimalikku laiendamist teistele sektoritele, siis mõningal määral toetatakse meretranspordi hõlmamist olemasoleva HKS-i; samas eelistavad vastajad ja eelkõige erasektori esindajad eraldi HKS-i loomist kas hoonete ja transpordi heitkoguste jaoks või kõigi fossiilkütuste põletamisel tekkivate heitkoguste jaoks, mida täiendaksid muud poliitikameetmed. Erasektori esindajad, ametiühingud ja valitsusvälised organisatsioonid suhtuvad üsna skeptiliselt olemasolevasse HKS-i integreerimisse ning ELi tööandjate ja töötajate katusorganisatsioonid heitkogustega kauplemise laiendamisse üldiselt, samas kui kodanikud ja akadeemilised ringkonnad kalduvad seda eelistama. Valdav enamus vastanutest väljendas toetust innovatsioonifondi suurendamisele.

#### **C. Eelistatud poliitikavariandi mõju**

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

Kõik poliitikavariandid tagaksid heitkoguste vajaliku täiendava vähendamise, et saavutada 2030. aastaks netoheite vähenemine 55 % võrra võrreldes 1990. aasta tasemega, kulutõhusal viisil ja suurema kindlusega kui muud vahendid. Iga-aastaseid tulusid võiks kasutada innovatsioonifondi ja moderniseerimisfondi suurendamiseks, et edendada CO<sub>2</sub>-heite vähendamisele suunatud investeeringuid, sealhulgas tööstuses, leevendada liikmesriikidevahelise jaotumisega seotud mõju ja leibkondadele avalduvat sotsiaalset mõju ning panustada ELi omavahenditesse. Tugevdatud ja laiendatud HKS aitab vältida tervisekahjustusi, vähendades 2030. aastaks õhusaastet 17,6–35,2 miljardi euro väärtuses, ning parandada energiapuudust. Teatise „Euroopa 2030. aasta kliimaeesmärgi suurendamine“ mõjuhindang (2030. aasta eesmärgi mõjuhindang)<sup>1</sup> on kvantifitseeritud majanduskasvu ja töökohtade loomise seisukohast saadav kasu.

##### **Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste**

<sup>1</sup> SWD(2020)176

<b>poliitikavariantide) kulud?</b>
<p>Proгноositud CO<sub>2</sub>-hinnad on 2030. aastal vahemikus 50 eurost – kui võetakse tõhusaid vastastikku täiendavaid rohelise kokkuleppe kohaseid poliitikameetmeid ja täidetakse edaspidised CO<sub>2</sub>-heite vähendamise nõuded – 85 euronit – kui vastastikku täiendavad poliitikameetmed on vähem tõhusad. Need tõstavad keskmist kütusehinda tööstuses, transpordis ja kodumajapidamistes, kusjuures hoonete puhul on suhteline hinnatõus suurem kui transpordis ja tööstuses. Kui tehakse 55 % vähendamiseesmärgi saavutamiseks vajalikke kulutõhusaid investeeringuid, siis hoonete kütmise kulude osakaal leibkondade kulutustes ei suureneks ja võiks väikese sissetulekuga leibkondade puhul väheneda enam kui 0,1 protsendipunkti võrra. Samas võib väiksemate sissetulekutega leibkondades iga-aastaste kulutasuvate kapitalikulude kasv olla kahekordne, suurenedes kuni 1,4 protsendipunkti võrra tarbimiskulutustest. Vastuvõtlike leibkondade puhul tekitab see taskukohasuse probleemi. 2030. aasta kliimaeesmärgi kava mõjuhinnangu analüüsimisel ilmnes, et jaotumisega seotud meetmed võivad seda korvata. Analüüsis kvantifitseeriti ka sektoripõhine negatiivne mõju majandusaktiivsusele ja tööhõivele, eelkõige fossiilkütuste kaevandamise sektoris ja vähesel määral mõnes fossiilkütusemahukas tööstusharus.</p>
<b>Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?</b>
<p>Tööstuse konkurentsivõimele avalduvat mõju leevendab sihipärasem lubatud heitekoguse ühikute (LHÜ) tasuta eraldamine. Enamiku poliitikavariantide puhul on vajadus kohaldada sektoriülest parandustegurit, millega vähendatakse tasuta eraldatavate LHÜde hulka kõigi saajate puhul, väike. Väikeheiteteketajad, kes kuuluvad endiselt HKSi kohaldamisalasse (ja kes ei pruugi olla VKEd), võib siiski olemasolevast HKSt välja jätta, kui vastav liikmesriik võtab samaväärseid meetmeid. Kavandatav laiendamine merendusele tugineks olemasolevatele seire-, aruandlus- ja kontrollimehhanismidele, millega tehakse erand väikelaevadele. Teiste sektorite suhtes kohaldataks uut HKSi tarneahela algusosas, tuginedes maksuladustamist või kütusetarnijaid reguleerivatele kehtivatele sätetele. Täiendavad halduskulud oleksid gaasi ja nafta puhul mõõdukad. Sõe puhul, mida kasutatakse ainult mõnes liikmesriigis kütmiseks, oleksid halduskulud suuremad, kuna see sektor on sageli vähem reguleeritud ja selles tegutseb palju väiketarnijaid.</p>
<b>Kas on ette näha märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvetele ja ametiasutustele?</b>
<p>Olemasoleva HKSi raames laekub suurem osa enampakkumistulust liikmesriikidele. Kui maanteetranspordi ja hoonete jaoks luuakse uus HKS, võib see avaldada liikmesriikide eelarvetele märkimisväärset positiivset mõju. Otsene mõju liikmesriikide eelarvetele sõltub ka sellest, millises ulatuses suunatakse täiendavad tulud ELi omavahenditesse. Olemasoleva HKSi puhul puudub täiendav haldusmõju liikmesriikide ametiasutustele. Laiendamise/uue HKSi süsteemi mõju saab piirata, kui kasutada olemasolevaid haldusstruktuure.</p>
<b>Kas on oodata muud olulist mõju?</b>
<p>Sõltuvalt valitud geograafilisest ulatusest võib ELi kliimapolitiika laiendamine meretranspordile mõjutada kolmandaid riike ning kauba- ja investeeringuvoogusid.</p>
<b>Proportsionaalsus?</b>
<p>Kõik peamised poliitikavariandid on proportsionaalsed sellega, mis on vajalik selleks, et võimalikult kulutõhusalt saavutada heite vähemalt 55 %lise vähendamise eesmärk.</p>
<b>D. Järeldused</b>

**Millal poliitika läbi vaadatakse?**

Õigusaktiga nähakse ette korrapärane läbivaatamine sarnaselt senisele korrale. Seda tehakse samaaegselt muude õigusaktide, näiteks jõupingutuste jagamise määruse ettepaneku ning sõiduautode ja kaubikute CO<sub>2</sub>-heite normide läbivaatamisega.