



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 16. heinäkuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
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

SAATE

Lähettäjä:	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) 602 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 602 final.

Liite: SWD(2021) 602 final

Bryssel 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa
annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY,
markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen
kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä
asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta**

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta EU:n päästökauppajärjestelmän lujittamiseksi ja laajentamiseksi unionin vuodelle 2030 asettamien ilmastotavoitteiden mukaisesti annettuun ehdotukseen liittyvä vaikutustenarviointi.
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Ongelmia on kolmenlaisia. Ensinnäkin niitä, jotka liittyvät tarpeeseen vahvistaa nykyistä EU:n päästökauppajärjestelmää tavalla, joka vastaa korotettua tavoitetta vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoteen 1990 verrattuna välttämällä samalla tarjonnan ja kysynnän epätasapaino. Toinen ongelma liittyy siihen, että tietyt alat eivät osallistu korotetun tavoitteen saavuttamiseen riittävällä tavalla. Lisäksi sekä nykyisen päästökauppajärjestelmän tarvittava vahvistaminen että päästökauppajärjestelmän mahdollinen laajentaminen uusille aloille edellyttävät investointien lisäämistä ja parempia valmiuksia puuttua päästövähennystoimenpiteiden vaikutusten jakautumiseen, samalla kun käytettävissä on edelleen vain rajallisesti varoja.
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
Tavoitteena on tarkistaa päästökauppajärjestelmää kustannustehokkaalla ja johdonmukaisella tavalla korotettujen ilmastotavoitteiden mukaisesti ja ottaa samalla huomioon oikeudenmukaisen siirtymän tarve ja se, että kaikkien alojen on osallistuttava EU:n ilmastotoimiin.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Ilmastonmuutos on valtioiden rajat ylittävä ongelma. Hiilimarkkinoina päästökauppajärjestelmä kannustaa vähentämään päästöjä kustannustehokkaimmilla ratkaisuilla ennen kaikkea sen kattamissa toiminnoissa ja valtioissa, ja se lisää tehokkuutta mittakaavansa ansiosta. Vastaavanlaisen toimenpiteen toteuttaminen kansallisella tasolla johtaisi pienempiin ja hajanaisiin hiilimarkkinoihin, vääristäisi mahdollisesti kilpailua ja johtaisi todennäköisesti päästövähennysten suurempiin kokonaiskustannuksiin. Sama logiikka koskee hiilen hinnoittelun laajentamista uusille aloille.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?
Yksi keskeinen tekijä on nykyisen päästökauppajärjestelmän lujittaminen sen tavoitetason nostamiseksi vuoden 2030 vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen mukaiselle tasolle. Vaihtoehdot eroavat toisistaan sen suhteen, milloin lineaarista vähennyskerrointa tiukennetaan ja aloitetaanko tiukennus nykyisestä päästökaton kehityspolusta vai uudesta lähtökohdasta. Kaikki vaihtoehdot olisivat tuloksellisia ja tehokkaita vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi. Sen vuoksi valinta eri tavoista vahvistaa päästökauppajärjestelmää ja muita vaihtoehtoja sisältävistä siihen liittyvistä paketeista, jotka liittyvät esimerkiksi markkinavakausvarantoon, on edelleen poliittinen. Tarvitaan kohdennetumpaa suojelua hiilivuotoriskiä vastaan samalla, kun kannustetaan innovointiin. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi maksutta jaettavien päästöoikeuksien tiukempien vertailuarvojen avulla. Ilmastopolitiikan puitteiden ulottamiseksi meriliikenteeseen on neljä päävaihtoehtoa: sisällyttäminen nykyiseen päästökauppajärjestelmään, mihin voitaisiin myös yhdistää hiili-intensiteettistandardi, erillinen päästökauppajärjestelmä ja päästövero. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on sisällyttäminen nykyiseen

päästökauppajärjestelmään, joka poliittisista valinnoista riippuen voisi kattaa ETA:n sisäisistä matkoista aiheutuvat päästöt tai joka voitaisiin laajentaa kattamaan myös puolet ETA:n ulkopuolisten matkojen päästöistä. Mitä tulee järjestelmän mahdolliseen laajentamiseen muille aloille, erillisen päästökauppajärjestelmän perustaminen joko rakennusten ja tieliikenteen päästöille tai kaikille fossiilisten polttoaineiden poltosta aiheutuville päästöille ovat kaksi pääasiallista vaihtoehtoa. Niillä täydennetään 55-valmiuspaketin ("Fit for 55", "Valmiina 55:een") muita tehostettuja toimia, jotka kohdistuvat teknologiatukeen, muihin kuin hintoihin liittyviin esteisiin ja kansallisia toimia edistäviin kannustimiin, jotka heijastavat kansallisia olosuhteita. Ainoastaan rakennukset ja tieliikenteen kattavasta soveltamisalasta saatava suurin hyöty verrattuna kaiken fossiilisten polttoaineiden polttamisen kattamiseen on taloudellinen tehokkuus, erityisesti koska näin vältettäisiin uuden hiilivuotoriskisuojaajärjestelmän luominen. Vähähiilistä teknologiaa on tuettava kasvattamalla innovaatorahastoa. Päätös siitä, kuinka paljon rahastoa kasvatetaan, on kuitenkin viime kädessä poliittinen valinta, joka liittyy päästökauppajärjestelmän nykyisiä tavoitteita koskeviin päätöksiin ja päätökseen päästökauppajärjestelmän laajentamisesta uusille aloille. Yhteisvastuusäännöksiä, joilla puututaan jäsenvaltioiden välisiin jakautumahaasteisiin, voitaisiin kehittää edelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta päästökauppajärjestelmän panostusta EU:n uusiin omiin varoihin. Parhaaksi arvioituja toimenpiteitä koskevia kaikkia viittauksia on pidettävä suuntaa-antavina, eivätkä ne rajoita mukautuksia, joilla säilytetään 55-valmiuspaketin yleinen vaikuttavuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Julkiseen kuulemiseen vastanneet sidosryhmät kannattavat nykyisen päästökauppajärjestelmän vahvistamista sen tavoitetason nostamiseksi vuoden 2030 uuden tavoitteen mukaiselle tasolle. Suuri enemmistö vastaajista on samaa mieltä markkinavakausvarannosta välineenä ja kannattaa hiilivuotokehysten muuttamista, mutta näkemykset eri toimintavaihtoehdoista vaihtelevat. Mitä tulee mahdolliseen laajentamiseen muille aloille, meriliikenteen sisällyttämistä nykyiseen päästökauppajärjestelmään kannatetaan jonkin verran, kun taas jotkut vastaajat ja erityisesti yksityisen sektorin toimijat pitävät parempana vaihtoehtona sitä, että perustetaan erillinen päästökauppajärjestelmä, jota täydennetään muilla toimilla ja joka koskee joko rakennusten ja liikenteen aloja tai kaikkia fossiilisten polttoaineiden poltosta aiheutuvia päästöjä. Yksityisen sektorin toimijat, ammattiliitot ja kansalaisjärjestöt suhtautuvat melko epäilevästi nykyiseen päästökauppajärjestelmään sisällyttämiseen. EU:n työnantaja- ja työntekijäjärjestöt suhtautuvat samalla tavalla päästökaupan laajentamiseen yleisesti ottaen, kun taas kansalaiset ja tiedeyhteisöt ovat sen kannalla. Suuri enemmistö vastaajista ilmaisi kannattavansa innovaatorahaston kasvattamista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

Kaikilla vaihtoehdoilla varmistettaisiin tarvittavat päästövähennykset, joilla päästäisiin 55 prosentin tavoitteeseen vuoteen 2030 mennessä, vuoden 1990 tasoihin verrattuna, kustannustehokkaalla ja varmemmalla tavalla. Vuotuisia tuloja voitaisiin käyttää innovointi- ja modernisaatorahastojen kasvattamiseen, muun muassa teollisuuden tehtävien vähähiilisten investointien edistämiseen, jäsenvaltioiden välisiin jakaumavaikutuksiin ja kotitalouksiin kohdistuviin sosiaalisiin vaikutuksiin puuttumiseen sekä EU:n omiin varoihin. Vahvistettu ja laajennettu päästökauppajärjestelmä tukee terveyshaittojen ehkäisyä ilmansaasteiden vähenemisen kautta vuoteen 2030 mennessä 17,6–35,2

miljardilla eurolla ja parantaa energiavarmuutta. Euroopan vuoden 2030 ilmastotavoitteiden tiukentamista koskevaan tiedonantoon liittyvässä vaikutustenarvioinnissa (vuoden 2030 vaikutustenarviointi)¹ määritettiin hyötyjä kasvun ja työllisyyden kannalta.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Ennustetut vuoden 2030 hiilen hinnat vaihtelevat 50 eurosta (jos käytössä on vihreän kehityksen ohjelman tehokkaita täydentäviä toimia ja jos tulevat hiilestä irtautumista koskevat vaatimukset ennakoidaan täysimääräisesti) 85 euroon (jos täydentävä politiikka on vähemmän vahvaa). Ne nostavat teollisuuden, liikenteen ja kotitalouksien keskimääräisiä polttoaineen hintoja, ja hinnat nousevat suhteellisesti enemmän rakennuksissa kuin liikenteessä ja teollisuudessa. Jos kustannustehokkaat investoinnit 55 prosentin vähennysten saavuttamiseksi toteutuvat, rakennusten polttoainekustannusten osuus kotitalouksien menoista ei kasvaisi ja voisi pienentyä pienituloisten kotitalouksien osalta yli 0,1 prosenttiyksikköä. Kustannustehokkaat vuotuiset pääomakustannukset voivat kuitenkin nousta kaksinkertaisesti pienituloisissa kotitalouksissa, jolloin kulutusmenot kasvaisivat jopa 1,4 prosenttiyksikköä. Haavoittuvien kotitalouksien kohdalla tämä nostaa esiin kysymyksen kohtuuhintaisuudesta. Vuoteen 2030 ulottuvan ilmastotavoitesuunnitelman vaikutustenarvioinnissa tehty analyysi osoitti, että tätä voitaisiin kompensoida jakotoimenpiteillä. Analyysissa myös määritettiin alakohtaiseen toimintaan ja työllisyyteen kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia erityisesti fossiilisten polttoaineiden tuotannossa ja vähäisessä määrin joillakin paljon fossiilisia polttoaineita käyttävillä teollisuudenaloilla.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Teollisuuden kilpailukykyyn kohdistuvia vaikutuksia lievennetään kohdennetummalla ilmaisjaolla. Useimmissa vaihtoehdoissa on vain vähän tarvetta soveltaa monialaista korjauskerrointa, jolla vähennetään ilmaisjakoa kaikille edunsaajille. Vähäisten päästöjen aiheuttajat, jotka kuuluvat edelleen päästökauppajärjestelmän piiriin (mutta eivät välttämättä ole pk-yrityksiä), voidaan edelleen jättää nykyisen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle, jos kukin jäsenvaltio toteuttaa vastaavia toimenpiteitä. Suunniteltu laajentaminen meriliikenteeseen perustuisi olemassa oleviin tarkkailu-, raportointi- ja todentamismekanismeihin, jotka eivät koske pieniä aluksia. Uutta muiden alojen päästökauppajärjestelmää sovellettaisiin tuotantoketjun alkupäässä, verottomia varastoja tai polttoaineiden toimittajia koskevien voimassa olevien säännösten pohjalta. Kaasun ja öljyn hallinnolliset lisäkustannukset olisivat kohtuulliset. Hiiltä, jota käytetään vain muutamissa jäsenvaltioissa lämmitykseen, koskevat hallinnolliset kustannukset olisivat korkeammat, koska sitä säännellään usein vähemmän ja pieniä toimittajia on paljon.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Suurin osa nykyisen päästökaupan huutokauppatuloista kertyy jäsenvaltioille. Jos tieliikennettä ja rakennuksia varten otetaan käyttöön uusi päästökauppajärjestelmä, sillä voi olla merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kansallisiin talousarvioihin. Suora vaikutus kansallisiin talousarvioihin riippuu myös siitä, missä määrin lisätulot ohjataan EU:n omiin varoihin. Nykyisellä päästökauppajärjestelmällä ei ole hallinnollisia lisävaikutuksia jäsenvaltioiden julkishallintoon. Laajennusten/uuden päästökauppajärjestelmän vaikutuksia voitaisiin rajoittaa käyttämällä samoja hallinnollisia perusrakenteita.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Maantieteellisestä soveltamisalastaan riippuen EU:n ilmastopolitiikan laajentaminen koskemaan

¹ SWD(2020) 176

meriliikennettä voisi vaikuttaa kolmansiin maihin sekä kauppa- ja investointivirtoihin.
Suhteellisuusperiaate
Kaikki tärkeimmät toimintavaihtoehdot ovat oikeasuhteisia siihen nähden, mikä on tarpeen vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Ne tekevät sen mahdollisimman kustannustehokkaasti.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Lainsäädännössä säädetään säännöllisestä uudelleentarkastelusta. Se on mukautettu muun lainsäädännön uudelleentarkasteluun, kuten taakanjakoasetusta koskevaan ehdotukseen ja henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormeihin.