



Bryssel, 20. syyskuuta 2021
(OR. en)

11840/21

Toimielinten väliset asiat:

2021/0211(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)

ENV 636
CLIMA 242
ENER 380
TRANS 553
ECOFIN 845
AGRI 422
FORETS 45
MI 672
CODEC 1230

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	55-valmiuspaketti a) Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta annetun direktiivin 2003/87/EY tarkistaminen uuden vuotta 2030 koskevan ilmastotavoitteen toteuttamiseksi ja asiaa koskevat ehdotukset b) Sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, annetun asetuksen (EU) 2018/842 tarkistaminen c) Maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin annetun asetuksen (EU) 2018/841 tarkistaminen d) Hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille annetun asetuksen (EU) 2019/631 tarkistaminen e) Asetus sosiaalisesta ilmastorahastosta – Keskustelu

Valtuuskunnille toimitetaan liitteenä puheenjohtajavaltion laatimat tausta-asiakirja ja kysymykset, joiden tarkoituksena on auttaa jäsentämään neuvoston (ympäristö) istunnossa 6. lokakuuta 2021 käytävää keskustelua.

Pysyvien edustajien komiteaa pyydetään panemaan merkille tämän ilmoituksen liitteenä oleva tausta-asiakirja ja kysymykset ja toimittamaan ne neuvostolle edellä mainittua keskustelua varten.

– 55-valmiuspaketti –**Tausta-asiakirja neuvostossa (ympäristö)****6. lokakuuta 2021 käytävää keskustelua varten****JOHDANTO**

Euroopan komissio esitti 14. heinäkuuta 2021 säädösehdotuksia sisältävän ns. 55-valmiuspaketin, jonka tavoitteena on mukauttaa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet sen vuodeksi 2030 asettamaan uuteen kunnianhimoiseen ilmastotavoitteeseen, jonka mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähennetään ainakin 55 prosenttia, ja ohjata EU:ta oikeaan suuntaan, jotta se voi saavuttaa tavoitteensa ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Paketti koostuu useista toisiinsa tiiviisti liittyvistä ehdotuksista, joilla joko muutetaan nykyisiä säädöksiä tai luodaan uusia aloitteita politiikan ja talouden eri aloilla, kuten ilmasto, energia, liikenne, rakennukset, maankäyttö ja metsätalous. Lisäksi vuoden 2021 loppupuolella aiotaan esittää joukko energiaan liittyviä ehdotuksia. Useimmissa ehdotuksissa on suoria tai epäsuoria kytköksiä paketin muihin osiin, ja niiden tavoitteena on vahvistaa toisiaan.

Ehdotusten yhteisenä tavoitteena on auttaa EU:ta saavuttamaan tavoitteensa oikeudenmukaisella, kustannustehokkaalla ja kilpailukykyisellä tavalla ja edistää EU:n talouden vihreää ja oikeudenmukaista siirtymää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden mukaisesti. EU:n ilmasto- ja energia-alan sääntelypuitteiden tarkistamisen pitäisi myös auttaa EU:ta täyttämään Pariisin sopimuksen mukaiset kansainväliset sitoumuksensa, erityisesti vuodeksi 2030 asetettua kunnianhimoisempaa tavoitetta vastaavan päivitetyn kansallisesti määritetyn panoksensa. Komission ehdotuksilla pyritään myös edistämään Euroopan talouden elpymistä covid-19-kriisin jälkeen sekä Euroopan unionin pitkän aikavälin palautumista.

Ehdotuksia käsitellään neuvostossa sen neljässä kokoonpanossa: ympäristö, energia, liikenne sekä talous- ja rahoitusasiat. Ympäristöneuvossa käsiteltävät viisi ilmastoon liittyvää aloitetta ovat 55-valmiuspaketin ytimessä, ja niiden tärkeimpiä vauhdittajia ovat EU:n päästökauppajärjestelmän nostettu tavoitetaso sekä taakanjakoasetukseen sisällytetyt tiukemmat kansalliset tavoitteet ja toimenpiteet luonnollisten nielujen lisäämiseksi maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta (LULUCF) koskevan asetuksen avulla. Ehdotetun mukaiset henkilö- ja pakettiautojen tiukennetut hiilidioksidipäästönormit auttavat jäsenvaltioita saavuttamaan korotetut kansalliset tavoitteensa, samalla kun alalla kannustetaan teknologiseen innovointiin. Ehdotetun uuden sosiaalisen ilmastorahaston tavoitteena on käsitellä ehdotetun rakennuksia ja tieliikennettä koskevan uuden päästökauppajärjestelmän sosioekonomisia vaikutuksia.

Näitä aloitteita ja niihin liittyviä vaikutustenarviointeja koskevat teknisen tason keskustelut on aloitettu äskettäin. Valtuuskunnat tarkastelevat ehdotuksia edelleen ja ovat tähän mennessä esittäneet ainoastaan yleisiä tai alustavia huomautuksia. Seuraavassa esitetään yleiskatsaus aloitteista.

EHDOTUSTEN PÄÄKOHDAT

EU:n päästökauppajärjestelmän uudistus¹

Komissio ehdottaa **nykyiseen päästökauppajärjestelmään** kokonaisvaltaisia muutoksia, joiden pitäisi johtaa siihen, että päästöjen kokonaismäärä vähenee päästökauppajärjestelmään kuuluvilla aloilla vuoteen 2030 mennessä 61 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna, kun tämänhetkinen tavoite on 43 prosenttia. Tämä kunnianhimoisempi tavoite on määrä saavuttaa laajentamalla päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa ja tiukentamalla sen säännöksiä nykyisestä.

¹ Päästökauppajärjestelmän uudistus koostuu kolmesta ehdotuksesta: kahdesta ehdotuksesta päästökauppadirektiivin muuttamiseksi (toisella näistä ehdotuksista muutetaan myös meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen seurannasta, raportoinnista ja todentamisesta annettua asetusta ja markkinavakauseräntöä) ja erillisestä ehdotuksesta markkinavakauseräntöä muuttamiseksi.

Merenkulkualaan ei ole tähän mennessä sovellettu sitovia toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Komissio ehdottaa, että merenkulkualan päästöt sisällytetään päästökauppajärjestelmään soveltamalla vuosina 2023–2026 siirtymäkautta. Tämä kattaa kaikki EU:n sisäisistä matkoista aiheutuvat päästöt ja 50 prosenttia EU:n ulkopuolisten matkojen² päästöistä.

Keskeinen osa **päästökauppajärjestelmän tavoitetason nostamista** on ehdotus, jonka mukaan vuosittaista lineaarista vähennyskerrointa korotetaan 2,2 prosentista 4,2 prosenttiin, jolloin järjestelmän päästöoikeuksien määrässä saadaan aikaan merkittävämpiä vähennyksiä. Lisäksi päästöoikeuksien kokonaismäärää alennetaan kertaluonteisesti samalla kun päästöoikeuksia lisätään, jotta voidaan ottaa huomioon järjestelmän laajentaminen merenkulkualaan.

Hiilivuotoa (maksuttomat päästöoikeudet) koskevien nykyisten säännösten soveltaminen jatkuu yleisesti ottaen ennallaan muutamin mukautuksin. Maksuttomat päästöoikeudet poistetaan kuitenkin asteittain käytöstä vuoteen 2035 mennessä aloilla, joilla aletaan ehdotuksen mukaan soveltaa uutta hiilirajamekanismia (CBAM). Tämä kuvastaa hiilirajamekanismin mukaisen tuontimaksun asteittaista käyttöön ottamista vuodesta 2026 alkaen. Hiilirajamekanismia sovelletaan rauta- ja teräs-, sementti-, lannoite-, alumiini- ja sähköalaan.

Ilmailualan maksuttomat päästöoikeudet poistuvat asteittain käytöstä, ja täysimittaista huutokauppaa aletaan soveltaa vuodesta 2027. Korotettua lineaarista vähennyskerrointa sovelletaan myös ilmailuun. Euroopan sisäisiin lentoihin (mukaan lukien Yhdistyneet kuningaskunnat ja Sveitsi) olisi edelleenkin sovellettava EU:n päästökauppajärjestelmää, mutta ehdotuksen mukaan EU:n liikenteenharjoittajiin sovelletaan kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmää (CORSIA) sellaisten Euroopan ulkopuolisten lentojen osalta, jotka suuntautuvat CORSIA-järjestelmään osallistuviin kolmansiiin maihin ja saapuvat niistä.

² EU:n ulkopuolisten matkojen päästöjä ei ehdotuksen mukaan oteta huomioon 55 prosentin suuruisen vähennystavoitteen saavuttamisessa.

Tämän nostetun tavoitetasen tukemiseksi sekä **modernisaatiorahastoa että innovaatorahastoa** kasvatetaan, erityisesti modernisaatiorahastolle osoitettavalla 2,5 prosentin lisäosuudella jaettavaksi niiden 12 jäsenvaltion kesken, joiden BKT asukasta kohti on alle 65 prosenttia EU:n keskiarvosta, ja luomalla innovaatorahastolle uusia rahoituslähteitä. Rahastoista myönnettävien varojen käyttöä koskevia sääntöjä mukautetaan siten, että ne ovat linjassa esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmään tehtävien muutosten ja vihreän kehityksen ohjelman politiikkatavoitteiden kanssa. Lisäksi ehdotetaan, että kaikki huutokaupasta saatavat jäsenvaltioiden tulot on **korvamerkittävä** ilmastotarkoituksiin.

Komissio ehdottaa hiilen hinnoittelun soveltamista EU:n tasolla **rakennuksissa ja tieliikenteessä** käytettäviin fossiilisiin polttoaineisiin niiden toimenpiteiden lisäksi, jotka toteutetaan taakanjakoasetuksen nojalla, jotta saavutetaan kyseisillä aloilla tarvittavat päästövähennykset yleisen, vuodeksi 2030 asetetun yleisen 55 prosentin vähennystavoitteen mukaisesti. Vuonna 2025 olisi perustettava **uusi erillinen** rakennusten ja tieliikenteen **päästökauppajärjestelmä**, jonka mukaisia velvoitteita olisi sovellettava vuodesta 2026 alkaen, jotta kyseisillä aloilla saavutetaan vuoteen 2030 mennessä 43 prosentin päästövähennykset vuoteen 2005 verrattuna. Tämän uuden päästökauppajärjestelmän avulla aikaan saadut päästövähennykset otetaan huomioon taakanjakoasetuksen mukaisten jäsenvaltioiden kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Päästökatto (päästöoikeuksien kokonaismäärä) vahvistetaan aluksi taakanjakoasetuksen mukaisesti kerättyjen tietojen perusteella, ja lineaarinen vähennyskerroin vahvistetaan aluksi 5,15 prosenttiin. Suunnitteilla ei ole maksuttomien päästöoikeuksien järjestelmiä. Kaikki huutokauppatulot on käytettävä ilmasto- ja energiataroituksiin, ja 25 prosenttia tuloista osoitetaan sosiaaliseen ilmastorahastoon.

Jotta EU:n päästökauppajärjestelmän vakaus ja toimivuus voidaan varmistaa jatkossakin, ehdotetaan **markkinavakausvarannon** tarkistamista sekä uusia säännöksiä, jotka koskevat uutta erillistä päästökauppajärjestelmää. Erillisen ehdotuksen tavoitteena on säilyttää ottoaste vuoteen 2030 saakka 24 prosentissa liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

Taakanjakoasetus (ESR)

Ehdotuksen tavoitteena on mukauttaa vuoden 2018 taakanjakoasetusta EU:n vuodelle 2030 vahvistamaan uuteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteeseen. Taakanjakoasetuksella jäsenvaltioille asetetaan sitovat vuosittaiset kasvihuonekaasuja koskevat tavoitteet aloilla, jotka eivät kuulu päästökauppadirektiivin tai LULUCF-asetuksen soveltamisalaan.

Taakanjakoasetuksen soveltamisala säilyy ennallaan, vaikka ehdotetussa päästökauppadirektiivin tarkistuksessa päästökauppa ulotetaan koskemaan myös tieliikennettä ja rakennuksia, mikä kattaisi noin puolet taakanjakoasetuksella säännellyistä päästöistä.

Nykyiseen taakanjakoasetukseen tehtävät tärkeimmät muutokset koskevat tavoitteita ja joustomahdollisuuksia. Päästöjen vähentämistä koskeva kokonaistavoite soveltamisalaan kuuluvilla aloilla EU-27:ssä **nostetaan vuoteen 2030 mennessä 29 prosentista 40 prosenttiin** vuoden 2005 tavoitteeseen verrattuna. Näin ollen myös kokonaistavoitteeseen tähtääviä jäsenvaltioiden osuuksia nostetaan **10–50 prosenttia** vuoden 2005 tasoja korkeammiksi. Laskentamenetelmä perustuu edelleen **BKT:hen asukasta kohden**, ja lisäksi tehdään joitakin **kohdennettuja korjauksia** kustannustehokkuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi sekä eräiden jäsenvaltioiden erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi. Tavoitteen maksimikorotus yhtä jäsenvaltiota kohden on 12 prosenttiyksikköä. Jäsenvaltiokohtaisiin vuotuisiin päästörajoihin sovelletaan kolmea eri järjestelyä: ei muutosta nykyiseen asetukseen vuosina 2021–2022; kehityspolun mukauttaminen uuteen 40 prosentin vähennystavoitteeseen kaudeksi 2023–2025; ja päivitettyjen päästötietojen perusteella tehtävä kehityspolun toinen uudelleenlaskenta kaudeksi 2026–2030.

Komissio ehdottaa nykyisiin **joustomahdollisuuksiin** joitakin muutoksia, erityisesti LULUCF-joustomahdollisuuden jakamiseksi kahteen viiden vuoden pituiseen kauteen niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka voivat käyttää puolet nykyisin käytävissä olevista joustomahdollisuuksistaan kumpanakin kautena. Lisäksi komissio ehdottaa uuden **lisävarannon** luomista siirtämällä mahdolliset käyttämättömät LULUCF-hyvitykset vuoden 2030 jälkeen niitä tarvitseville jäsenvaltioille, tarkoituksena auttaa niitä saavuttamaan taakanjakoasetuksen mukaiset maakohtaiset tavoitteensa. Varannon käyttöön sovelletaan erityisedellytyksiä, ja itse varanto otetaan käyttöön vain, jos EU:n 55 prosentin vähennystavoite saavutetaan noudattaen eurooppalaisessa ilmastolaissa vahvistettua nettopoistumien vaikutusta koskevaa raja-arvoa.

Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskeva asetus (LULUCF)

Nykyisen asetuksen tarkistuksella pyritään vahvistamaan yksinkertaisemmat, avoimemmat ja tehokkaammat vaatimustenmukaisuutta koskevat säännöt ja tavoitteet, lisäämään kasvihuonekaasujen poistumia EU:ssa vähintään 310 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin vuoteen 2030 mennessä ja asettamaan tavoitteen EU:n ilmastoneutraalista maankäyttösektorista vuoteen 2035 mennessä.

Nykyisen LULUCF-asetuksen säännöt säilyvät suurelta osin muuttumattomina vuoteen 2025 asti, varsinkin ns. ei debetsaldoa -sääntö ja tilinpitoperiaatteet. Sitä vastoin **vuosiksi 2026–2030 ehdotetaan useita merkittäviä muutoksia**: Tavoite, jonka mukaan **poistumia lisätään EU:ssa 310 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin vuoteen 2030 mennessä**, jaetaan jäsenvaltioiden kesken **kansallisiksi tavoitteiksi**, jotka kuvastavat kunkin jäsenvaltion LULUCF-sektorin nykyistä suoriutumista päästöjen hillinnässä ja kunkin jäsenvaltion osuutta hoidetusta maa-alasta unionissa. Tavoitteen soveltamisalaa laajennetaan kaikkiin raportoinnin maankäyttöluokkiin, ja vaatimustenmukaisuus perustuu kasvihuonekaasuinventaarioissa ilmoitettuihin, ei tilitettyihin, päästöihin ja poistumiin. Ehdotettuun menettelyyn kuuluu sellaisen lineaarisen kehityspolun määrittely, joka johtaa EU:n kokonaistavoitteeseen vuonna 2030, sekä vuotuiset alatavoitteet, jotka määrittellään kullekin jäsenvaltiolle täytäntöönpanosäädöksillä.

Ehdotuksen säännökset ulotetaan koskemaan myös **vuoden 2031 jälkeistä aikaa**: Vuodesta 2031 alkaen asetuksen soveltamisalaa laajennetaan siten, että se **sisältää maatalousalalta tulevat muut kuin hiilidioksidipäästöt**, jolloin yksi politiikkaväline kattaa koko maankäyttösektorin tavoitteena edistää synergioita maahan pohjautuvien hillitsemistoimien välillä. Ehdotuksessa asetetaan myös tavoite saavuttaa **yhdistetyllä sektorilla ilmastoneutraalius vuoteen 2035 mennessä**. Tämä edellyttää hiilipoistumien merkittävää lisäämistä jäljellä olevien maatalouden päästöjen tasapainottamiseksi. Komissio aikoo myöhemmässä vaiheessa ehdottaa vuoden 2030 jälkeiseksi ajaksi jäsenvaltiokohtaisia tavoitteita ja EU:n laajuisia toimenpiteitä ottaen huomioon vaikutustenarvioinnin ja uuden säädösehdotuksen.

Asetus henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormeista

Henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormien panos EU:n kiristettyihin ilmastotavoitteisiin koostuu lähinnä vuodeksi 2030 asetetuista **EU:n laajuisista korotetuista vähennystavoitteista** ja uuden 100 prosentin tavoitteen asettamisesta vuodeksi 2035. Se tarkoittaa tosiasiallisesti sitä, että EU:n markkinoille ei vuodesta 2035 alkaen voi saattaa yhtään polttomoottorilla varustettua henkilö- tai pakettiautoa. Vuodeksi 2030 ehdotetuilla tavoitteilla jatketaan erottelua henkilö- ja pakettiautojen välillä: henkilöautoille asetettua tavoitetta korotetaan 37,5 prosentista 55 prosenttiin ja pakettiautoille asetettua tavoitetta 31 prosentista 50 prosenttiin.

Lisäksi **päästöttömiä ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja koskeva kannustinjärjestelmä** päättyy vuonna 2029, eivätkä valmistajat voi näin ollen hyödyntää sitä päästövähennystavoitteensa saavuttamiseksi vuodesta 2030 alkaen.

Asetus sosiaalisesta ilmastorahastosta

Komissio ehdottaa, että perustetaan sosiaalinen ilmastorahasto, jonka tavoitteena on käsitellä **ehdotetun rakennuksia ja tieliikennettä koskevan päästökauppajärjestelmän sosioekonomisia vaikutuksia**. Rahasto perustuu jäsenvaltioiden laatimiin ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmiin, ja siitä **tuetaan toimenpiteitä ja investointeja**, jotka hyödyttävät haavoittuvia kotitalouksia, mikroyrityksiä ja liikenteen käyttäjiä ja parantavat rakennusten energiatehokkuutta, siirtymistä rakennusten lämmityksessä ja jäähdytyksessä muihin kuin hiiliperäisiin energialähteisiin, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian integrointia sekä päästöttömän ja vähäpäästöisen liikkuvuuden ja liikenteen saatavuutta. Rahastosta voidaan myös myöntää **väliaikaista suoraa tulotukea**.

Ehdotuksen mukaan rahastoon osoitetaan kaudella 2025–2032 yhteensä **72,2 miljardia euroa** käyttämällä jakomenetelmää, jonka tavoitteena on puuttua päästökauppajärjestelmän ehdotetusta laajentamisesta odotettavissa oleviin epätasaisiin vaikutuksiin jäsenvaltioiden välillä ja sisällä. Jäsenvaltioiden olisi rahoitettava vähintään 50 prosenttia ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelmien kokonaiskustannuksista tuloilla, jotka saadaan päästöoikeuksien huutokaupasta uuden järjestelmän mukaisesti.

Rahaston perustaminen edellyttää muutosta vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen sekä omia varoja koskevaan päätökseen.

KYSYMYKSET MINISTEREILLE

Tätä taustaa vasten ministereitä pyydetään käymään 6. lokakuuta 2021 pidettävässä ympäristöneuvostossa keskustelu, joka perustuu seuraaviin kahteen kysymykseen:

- *Ottaen huomioon, että edellä mainitut, toisiinsa läheisesti liittyvät viisi ilmastoaloitetta ovat osa 55-valmiuspakettia, muodostavatko nämä aloitteet tasapainoisen politiikkayhdistelmän, jolla varmistetaan vaadittujen päästövähennysten saavuttaminen kustannustehokkaalla tavalla sekä oikeudenmukainen taakanjako talouden alojen, jäsenvaltioiden ja kansalaisten kesken?*
- *Tarkemmin sanottuna luodaanko näillä aloitteilla, kuten ehdotetulla uudella tieliikennellä ja rakennuksia koskevalla päästökauppajärjestelmällä, asianmukaiset synergiat ja kannustimet vaadittujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä EU:n että kansallisella tasolla? Miten näin ollen arvioitte yksittäisten ehdotusten edistävän eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetun kunnianhimoisemman tavoitteen saavuttamista?*