

Brüssel, 2. detsember 2021
(OR. en)

14574/21

Institutsioonidevahelised
dokumendid:
2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

A-PUNKTI MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Nõukogu
Teema:	Paketi „Eesmärk 55“ ettepanekud (piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism, energia maksustamise direktiiv ja kliimameetmete sotsiaalfond) – Eduaruanne

I. SISSEJUHATUS

1. Euroopa Komisjon esitas paketi „Eesmärk 55“¹ 14. juulil 2021. Paketi eesmärk on viia ELi kliima- ja energiapoliitika raamistik kooskõlla ELi uue, kogu majandust hõlmava 2030. aasta kliimaeesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega ning saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsuse eesmärk.
2. Euroopa Ülemkogu kinnitas oma 10.–11. detsembri 2020. aasta järeldustes² ELi siduva eesmärgi, mis näeb ette liidus 2030. aastaks kasvuhoonegaaside vähemalt 55 % netovähendamise võrreldes 1990. aasta tasemega.

¹ Dok ST 10849/21.

² Dok EUCO 22/20, punktid 14 ja 17.

3. Lisaks sätestatakse Euroopa kliimamääruse³ artiklis 2, et liidu õigusega reguleeritud kasvuhoonegaaside heide ja sidumine kogu liidus tasakaalustatakse hiljemalt 2050. aastaks ning seega vähendatakse selleks ajaks netoheide nullini ning liit püüab pärast seda saavutada negatiivsed heitkogused. Lisaks võtavad asjaomased liidu institutsioonid ja liikmesriigid vastavalt liidu ja riigi tasandil vajalikud meetmed, et võimaldada selle kliimanetraalsuse eesmärgi ühist täitmist, võttes samal ajal arvesse liikmesriikide vahel nii õigluse kui ka solidaarsuse edendamise olulisust ning selle eesmärgi saavutamise kulutasuvust.
4. Pakett „Eesmärk 55“ koosneb omavahel seotud ettepanekutest ning hõlmab mitmeid poliitikavaldkondi ja majandussektoreid: kliima, energia ja kütused, transport, hooned, maakasutus ja metsandus.
5. Paketi „Eesmärk 55“ ettepanekud on olnud eesistujariigi üks peamisi prioriteete ning ta on püüdnud erinevates asjaomastes nõukogu koosseisudes teha võimalikult palju edusamme üldise lähenemisviisi raames, et tagada paketi sidusus. Eesistujariigi ülevaade kõigi paketi „Eesmärk 55“ ettepanekute osas saavutatud edust on esitatud dokumendis ST 13977/21⁴.
6. Lisaks eespool osutatud eesistujariigi ülevaatearuandele peab eesistujariik vajalikuks esitada asjakohasel juhul teavitamise eesmärgil majandus- ja rahandusküsimuste nõukogule üksikasjalikuma eduaruande järgmiste seadusandlike ettepanekute kohta:
 - a) ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism⁵;

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (ELT L 243, 9.7.2021, lk 1).

⁴ Välja antud 22. novembril 2021 ja esitatakse transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogule 2., 3. ja 9. detsembri 2021. aasta istungil ning keskkonna nõukogule 20. detsembri istungil.

⁵ Dok 10871/21 + ADD1–ADD6; (2021/0214 (COD)).

- b) ettepanek: nõukogu direktiiv, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise liidu raamistik (uuesti sõnastatud)⁶ (edaspidi „energia maksustamise direktiivi ettepanek“), ning
- c) mõne delegatsiooni taotlusel ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kliimameetmete sotsiaalfond⁷ (edaspidi „kliimameetmete sotsiaalfondi määrus“)

II. PIIRIL KOHALDATAV SÜSINIKDIOKSIIDI KOHANDUSMEHCHANISM (CBAM)

- 7. Oma 10.–11. detsembri 2020. aasta järeldustes⁸ palus Euroopa Ülemkogu Euroopa Komisjonil esitada ettepanek piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi kohta, et tagada ELi poliitikavaldkondade keskkonnavalane terviklikkus ja vältida süsinikdioksiidi leket WTO nõuetele vastaval viisil.
- 8. Oma 17.–21. juuli 2020. aasta järeldustes märkis Euroopa Ülemkogu muude punktide hulgas, et Euroopa Komisjon esitab ettepaneku süsinikdioksiidi piirimaksu mehhanismi kohta, kui aluse ELi täiendavatele omavahenditele⁹. Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismiga tehtavale tööle osutatakse ka uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskavas, mis on osa 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevahelisest kokkuleppes Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel¹⁰.

⁶ Dok ST 10872/21 + ADD 1–7.

⁷ Dok ST 10920/21 + COR 1 + ADD1 + ADD1 COR 1; (2021/0206 (COD)).

⁸ Vt dok EUCO 22/20, punktid 14 ja 17.

⁹ Vt dok EUCO 10/20, punkt A29.

¹⁰ ELT L 433 I, 22.12.2020, lk 28.

9. Komisjoni ettepaneku (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism (CBAM)¹¹ (keskkonnameetmena)) peamine eesmärk on tegeleda kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohuga, mida põhjustab kolmandate riikide asümmeetriline kliimapoliitika (kus kliimamuutuste vastu võitlemise poliitika on vähem ambitsioonikas kui ELi oma). CBAMi kohaldamine hoiaks ära selle, et liidu heitkoguste vähendamise jõupingutuste mõju kaoks heitkoguste suurenemise tõttu väljaspool liitu seoses tootmise ümberpaigutamisega kolmandatesse riikidesse või CO₂-mahukate toodete impordi suurenemisega. Ilma sellise piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismita toob kasvuhoonegaaside heite ülekandumine tõenäoliselt kaasa ülemaailmse heite üldise suurenemise.
10. Komisjon teeb ettepaneku, et CBAM hõlmaks esialgu mõningaid konkreetseid tooteid mõnes kõige CO₂-mahukamas sektoris: raud ja teras, tsement, väetised, alumiinium ja elekter.
11. CBAM toimiks paralleelselt ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga (ELi HKS), et peegeldada ja täiendada selle toimet imporditud kaupadele. Sellega asendatakse järk-järgult olemasolevad ELi mehhanismid kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vähendamiseks, eelkõige ELi HKS-i saastekvootide tasuta eraldamine. Pärast 2025. aastaks kavandatud läbivaatamist kavatses komisjon hinnata võimalust laiendada meetet kaudsetele heitkogustele ja analüüsida sellega seoses kooskõla olemasolevate finantsmeetmetega, et hüvitada kaudsed heitekulud, mis on tingitud ELi HKSist tulenevast elektri hinna tõusust.
12. Selleks et võimaldada tootjatel, importijatel ja kauplejatel uue korraga kohaneda, tuleks lubatud heitkoguse ühikute (LHÜde) tasuta eraldamise vähendamist rakendada järk-järgult, vastavalt CBAMi etapiviisilisele kasutuselevõtule, tagamaks, et need meetmed ei oleks kumulatiivsed. Vastavalt komisjoni ettepanekule toimiks CBAM aastatel 2023–2025 üksnes aruandluskohustusena ning see võetakse järk-järgult kasutusele alates 2026. aastast (kümne aasta jooksul kuni 2035. aastani).
13. CBAM oleks oluline element ELi kliimanetraalsuse saavutamise vahendite seas, kooskõlas 2015. aasta detsembris Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni (UNFCCC) alusel vastu võetud Pariisi kokkuleppega.

¹¹ Dok 10871/21 + ADD1–ADD6; (2021/0214 (COD)).

14. Alaliste esindajate komitee (COREPER II) moodustas 22. juulil 2021 piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismiga tegeleva ajutise töörühma (CBAMi ajutine töörühm), et teha ettevalmistavat tööd kõnealuse seadusandliku ettepaneku üle läbirääkimiste pidamiseks ning käsitleda tõhusalt selle teemaga hõlmatud valdkondadevahelisi küsimusi. CBAMi ajutine töörühm töötab vastavalt oma volitustele¹² CBAMi ülesehituse kallal ning kasutab vajaduse korral asjaomastes valdkondades töötavate liikmesriikide delegaatide teadmisi. CBAMi ajutine töörühm annab alaliste esindajate komitee järelevalve all aru majandus- ja rahandusküsimuste nõukogule (ECOFIN).
15. Sloveenia eesistumise perioodi jääb kuus CBAMi ajutise töörühma koosolekut (COVID-19 pandeemiaga seotud piirangute tõttu liikmete mitteametliku videokonverentsi vormis 2. ja 22. septembril, 14. oktoobril, 4. ja 19. novembril ning 9. detsembril 2021).
16. CBAMi ajutise töörühma koosolekutel keskenduti peamiselt komisjoni ettepaneku ja sellele lisatud mõjuhindangu üksikasjalikule tutvustamisele, millele järgnes ettepaneku läbivaatamine artiklite kaupa. Ettepaneku esimene lugemine viidi lõpule ja mitme aspekti üle toimus üksikasjalikum arvamuste vahetus, näiteks järgmistel teemadel:
- a) CBAMi korrelatsioon ELi HKSiga;
 - b) CBAMi kohaldamise mõju kohaldamisalasse kuuluvate imporditud toodete otseheitele;
 - c) CBAMi käsitleva määruse ettepaneku sätted, milles soovitatakse anda komisjonile volitused võtta vastu delegeeritud õigusakte (ELi toimimise lepingu artikkel 290) ja rakendusakte (ELi toimimise lepingu artikkel 291);
 - d) tolliasutuste roll CBAMi haldamisel;
 - e) sisalduvate heitkoguste arvutamise meetodid;
 - f) CBAMi ettepaneku sätted, mis käsitlevad elektrisektorit.

¹² Dok ST 10846/21.

17. Seni CBAMi üle toimunud arutelude põhjal on eesistujariik seisukohal, et lisaks üldistele kliimaeesmärkidele tuleb arvesse võtta mitmeid juhtpõhimõtteid, mille Euroopa Ülemkogu on paketi „Eesmärk 55“ rakendamise kohta juba heaks kiitnud. Näiteks: vajadus säilitada ELi konkurentsivõime ning võtta arvesse liikmesriikide erinevaid lähtepositsioone ja konkreetseid riiklikke olusid ning heite vähendamise potentsiaali, vajadus saavutada 2030. aasta eesmärk ühiselt jne.
18. Kuigi kliimaeesmärgid on vaieldamatud, on ajutises töörühmas toimunud arutelud kinnitanud, et liikmesriigid omistavad sellele ettepanekule suurt tähtsust rahvusvahelise kaubanduse, ELi tööstuse konkurentsivõime ning majandusele, sealhulgas tööturule avalduva mõju kontekstis. Nagu on juba märgitud komisjoni ettepaneku seletuskirjas, on jätkuvalt oluline tagada, et CBAMi ülesehitus oleks kooskõlas Maailma Kaubandusorganisatsiooni reeglitega ja ELi muude rahvusvaheliste kohustustega.
19. Eesistujariik leiab, et kavandatud meetme uudsuse tõttu on CBAMi ajutises töörühmas vaja täiendavaid tehnilisi arutelusid, kuna delegatsioonid peavad kindlaks tegema, kuidas CBAM reaalselt toimib, sealhulgas selle uue mehhanismi üldise ülesehituse ja haldamisega seotud aspektid. Muu hulgas oleks kasulik saada täiendavat teavet järgmise kohta:
- a) piiril toimivate menetlustega seotud haldusaspektid kauba impordi korral;
 - b) karistused rikkumiste korral ja sätted, millega hoitakse ära CBAMi reeglitest kõrvalehoidmine;
 - c) ELi mittekuuluvate riikide käitajate ja käitiste registreerimise protsess ja asjakohane kontroll;
 - d) päritoluriigis makstud CO₂ hinna üle arvestuse pidamise üksikasjad;
 - e) CBAMi sertifikaatide müügi, hinna ja tagastamise üksikasjad;
 - f) meetmed, millega tagatakse, et asjaomased infotehnoloogilised süsteemid ja võrgustikud on vastavalt CBAMi reeglitele kontrolliks ja koostööks piisavad.

20. Eesistujariik märgib, et liikmesriigid on pühendunud jätkama tööd komisjoni ettepaneku alusel. Praeguses etapis on seoses kõnealuse seadusandliku ettepanekuga siiski veel liiga vara teha kokkuvõtvaid märkusi nõukogu üldist lähenemisviisi (nõukogu seisukoht tulevastel läbirääkimistel Euroopa Parlamendiga) käsitleva võimaliku kompromisskõkkuleppe sisu kohta.

III. ENERGIA MAKSUSTAMISE DIREKTIIVI LÄBIVAATAMINE

21. Nõukogu direktiivi ettepanekuga, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise liidu raamistik (uuesti sõnastatud)¹³ (edaspidi „energia maksustamise direktiivi ettepanek“), püütakse saavutada järgmist:
- a) luua kohandatud raamistik, mis aitab saavutada ELi 2030. aasta eesmärgid ja 2050. aastaks Euroopa rohelise kokkuleppe raames kliimaneutraalsuse. See hõlmaks energiatoodete ja elektrienergia maksustamise kooskõlla viimist ELi energia-, keskkonna- ja kliimapoliitikaga, aidates seega kaasa ELi jõupingutustele heitkoguste vähendamiseks;
 - b) luua raamistik, mis säilitab ELi siseturu ja täiustab seda, ajakohastades energiatoodete kohaldamisala ja maksumäärade struktuuri ning ratsionaliseerides maksuvabastuste ja -vähenduste kasutamist liikmesriikide poolt; ning
 - c) säilitada suutlikkus teenida tulu liikmesriikide eelarvetesse.
22. Komisjoni arvates saavutatakse need eesmärgid, minnes mahupõhiselt maksustamiselt üle energiasisaldusel põhinevale maksustamisele, kehtestades maksumäärade liigituse vastavalt keskkonnatoimele ja piirates stiimuleid fossiilkütuste kasutamiseks. Selle liigituse kohaselt maksustatakse traditsioonilisi fossiilkütuseid, nagu gaasiõli ja bensiin, kõrgeima maksumääraga ja elektrit madalaima maksumääraga.

¹³ Dok ST 10872/21 + ADD 1–7.

23. Komisjon tegi juba 2011. aastal ettepaneku energia maksustamise direktiiv läbi vaadata, kuid pärast tulemusteta arutelusid võttis komisjon oma ettepaneku 2015. aastal tagasi. Komisjon avaldas 11. septembril 2019 energia maksustamise direktiivi hindamise aruande,¹⁴ milles juhtis tähelepanu sellele, et kehtivad normid ei aita kaasa ELi uue õigusraamistiku ja poliitikaeesmärkide saavutamisele kliima- ja energiavaldkonnas. Nõukogu (ECOFIN) kiitis 5. detsembril 2019 heaks järeldused ELi energia maksustamise raamistiku kohta,¹⁵ milles rõhutatakse, kui olulist rolli mängib energia maksustamise ühtlustamine energia maksustamise direktiivi kaudu siseturu nõuetekohase toimimise tagamisel. Samuti toetas nõukogu energia maksustamise õigusraamistiku ajakohastamist, mis annaks panuse ELi laiemate majandus- ja keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisse. Järeldustes kutsuti komisjoni üles tagama, et ettepanekuid hinnataks täiel määral seoses nende majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnavalaste kuludega ning saadava kasuga. Energia maksustamise direktiivi ettepaneku ettevalmistamisel korraldas komisjon avaliku konsultatsiooni¹⁶.
24. Maksuküsimuste (kõrgetasemelise) töörühma 20.–21. juuli 2021. aasta mitteametlikul koosolekul, mis oli pühendatud maksustamise valdkonna tulevastele väljakutsetele, võisid delegatsioonid töösessioonil „Rohelise kokkuleppe maksuaspektid“ juba väljendada oma esialgseid seisukohti maksustamise rolli kohta rohepöördes. 22. juulil 2021 esitas komisjon energia maksustamise direktiivi ettepaneku alaliste esindajate komiteele (COREPER II).
25. Maksuküsimuste töörühmas (kaudne maksustamine – aktsiisid / energia maksustamine) alustati tehnilisi arutelusid 9. septembril 2021. Sellel koosolekul tutvustas komisjon nii ettepanekut kui ka mõjuhinnangut.
26. Kõrgetasemelise töörühma 23. septembri 2021. aasta koosolekul andis eesistujariik delegatsioonidele ülevaate olukorrast ja kavandatavast tööst ning teatas oma kavatsusest teha oma eesistumisperiodil selle ettepaneku osas võimalikult palju edusamme.

¹⁴ Dok ST 12153/19.

¹⁵ Dok ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_et

27. Ettepaneku tehniline läbivaatamine maksuküsimuste töörühmas (kaudne maksustamine – aktsiisid / energia maksustamine) jätkus 6. oktoobril, 20. oktoobril, 15. novembril ja 24. novembril 2021 analüüsiga artiklite kaupa. Kõikide artiklite analüüsi esimene voor lõpetati 24. novembril 2021.
28. Ettepaneku läbivaatamine andis delegatsioonidele võimaluse esitada selgituste saamiseks küsimusi, millele komisjon vastas. Esitati üsna palju küsimusi ettepaneku mitmesuguste aspektide kohta, nagu üleminek mahupõhiselt maksustamiselt energiasisaldusel põhinevale maksustamisele, maksumäärade liigitamine vastavalt keskkonnatoimele, uute toodete maksustamine, indekseerimine, lennundus- ja merendussektor ning seosed paketi „Eesmärk 55“ muude ettepanekutega.
29. Kõrgetasemelise töörühma 25. novembri 2021. aasta koosolekul teavitas eesistujariik delegatsioone kõnealuse dokumendiga tehtud töö tulemustest ja saavutatud edust, sealhulgas paketi „Eesmärk 55“ kontekstis.

IV. KLIIMAMEETMETE SOTSIAALFOND

30. Selleks et leevendada kavandatava eraldi hoonete ja maanteetranspordi heitkogustega kauplemise süsteemi sotsiaalset ja jaotuslikku mõju, teeb komisjon ettepaneku luua kliimameetmete sotsiaalfond (ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kliimameetmete sotsiaalfond¹⁷).
31. Alaliste esindajate komitee (COREPER I) moodustas 8. septembril 2021 kliimameetmete sotsiaalfondi ajutise töörühma (edaspidi „ajutine töörühm“)¹⁸, et teha ettevalmistavat tööd kõnealuse seadusandliku ettepaneku üle läbirääkimiste pidamiseks ning käsitleda tõhusalt selles hõlmatud valdkondadevahelisi küsimusi.

¹⁷ Dok ST 10920/21 + ADD1 + COR1, (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Dok ST 11402/21 + COR1.

32. Ajutine töörühm annab alaliste esindajate komitee järelevalve all aru keskkonna nõukogule (ENVI) ning vajaduse korral majandus- ja rahandusküsimuste nõukogule (ECOFIN).
33. Kõnealuse seadusandliku ettepaneku menetlemise seisu peamised aspektid on välja toodud dokumendis ST 13977/21 esitatud eesistujariigi ülevaates paketi „Eesmärk 55“ osas tehtud edusammudest. Nagu eesistujariigi ülevaates märgitakse, jättis eesistujariik kooskõlas kliimameetmete sotsiaalfondi ajutise töörühma¹⁹ volitustega ettepaneku ja selle lisade asjaomased sätted mitmeaastase finantsraamistiku ja liidu omavahenditega seotud finantsaspektide kohta nurksulgudesse. Kliimameetmete sotsiaalfondi määrusega seotud edasised edusammud esitatakse eduaruandes, mis koostatakse keskkonna nõukogu 20. detsembri istungit silmas pidades.

V. KOKKUVÕTE

Eeltoodut arvesse võttes ning pärast alaliste esindajate komitee 1. detsembril toimunud koosolekut palutakse nõukogul käesolev eesistujariigi eduaruanne oma eelseisval istungil (majandus- ja rahandusküsimused) päevakorra A-punktina teadmiseks võtta.

¹⁹ Dok 11402/21 + COR 1.