



Bryssel, 2. joulukuuta 2021
(OR. en)

14574/21

Toimielinten väliset asiat:

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

ILMOITUS: A-KOHTA

Lähettiläjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Neuvosto

Asia: 55-valmiuspakettiin kuuluvat ehdotukset (CBAM, energiaverodirektiivi ja sosiaalinen ilmastorahasto)
– Tilanneselvitys

I JOHDANTO

1. Euroopan komissio esitteli 55-valmiuspaketin¹ Euroopan komissiolle 14. heinäkuuta 2021. Paketin tavoitteena on mukauttaa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet sen uuteen koko talouden kattavaan ilmastotavoitteeseen, jonka mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöjä on vähennettävä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä, ja auttaa EU:ta saavuttamaan tavoitteensa ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä.
2. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2020 antamissaan päätelmissä² EU:n sisäisten kasvihuonekaasupäästöjen sitovaksi nettovähennystavoitteeksi vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

¹ Asiak. ST 10849/21.

² Asiak. EUCO 22/20, kohdat 14 ja 17.

3. Lisäksi eurooppalaisen ilmastolain³ 2 artiklassa säädetään, että unionin laajuiset unionin oikeudessa säännelty kasvihuonekaasujen päästöt ja poistumat on tasapainotettava unionissa viimeistään vuoteen 2050 mennessä siten, että nettopäästöt vähennetään nolnaan kyseiseen ajankohtaan mennessä, ja että unioni pyrkii sen jälkeen saavuttamaan negatiiviset päästöt. Lisäksi asiaankuuluvat unionin toimielimet toteuttavat unionin tasolla ja jäsenvaltiot kansallisella tasolla tarvittavat toimenpiteet, jotta tämä ilmastoneutraaliustavoite voidaan saavuttaa yhteisesti, ottaen huomioon, että on tärkeää edistää sekä oikeudenmukaisuutta että yhteisvastuuta jäsenvaltioiden kesken ja kustannustehokkuutta tämän tavoitteen saavuttamisessa.
4. 55-valmiuspaketti koostuu joukosta toisiinsa liittyviä ehdotuksia, ja se kattaa useita politiikan ja talouden aloja: ilmasto, energia ja polttoaineet, liikenne, rakennukset, maankäyttö ja metsätalous.
5. 55-valmiuspaketin ehdotukset ovat olleet tärkeä prioriteetti puheenjohtajavaltiolle, joka on neuvoston eri kokoonpanoissa pyrkinyt edistämään niitä mahdollisimman paljon paketin yhtenäisyyden varmistamista koskevan kokonaistoimintatavan puitteissa. Puheenjohtajavaltion yleiskatsaus edistymisestä kaikissa 55-valmiuspakettiin kuuluvissa asiakokonaisuuksissa on esitetty asiakirjassa ST 13977/21⁴.
6. Edellä mainitun puheenjohtajavaltion tilanneselvityksen lisäksi puheenjohtajavaltio pitää tarpeellisena, että neuvostolle (Ecofin) toimitetaan tarvittaessa yksityiskohtaisempi tilanneselvitys seuraavista lainsäädäntöehdotuksista:
 - a) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilirajamekanismin perustamisesta⁵ ("CBAM-ehdotus"),

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (EUVL L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁴ Annettu 22. marraskuuta 2021 ja toimitettu 2., 3., ja 9. joulukuuta 2021 kokoontuvalle liikenne-, televiestintä- ja energianeuvostolle sekä 20. joulukuuta 2021 kokoontuvalle ympäristöneuvostolle.

⁵ Asiak. 10871/21 + ADD 1–6 (2021/0214 (COD)).

- b) ehdotus neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu)⁶ ("energiaverotusdirektiiviehdotus") ja
- c) joidenkin valtuuskuntien pyynnöstä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisen ilmastorahaston perustamisesta⁷ ("sosiaalista ilmastorahastoa koskeva asetus").

II HIILIRAJAMEKANISMI (CBAM)

- 7. Eurooppa-neuvosto kehotti 10.–11. joulukuuta 2020 antamissaan päätelmissä⁸ Euroopan komissiota ehdottamaan hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, jolla varmistetaan, että EU:n politiikoissa ei tingitä ympäristötavoitteista, ja vältetään hiilivuoto WTO:n sääntöjen mukaisella tavalla.
- 8. Eurooppa-neuvosto totesi 17.–21. heinäkuuta 2020 antamissaan päätelmissä muun muassa, että Euroopan komissio aikoo ehdottaa hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia EU:n täydentävien omien varojen perustaksi⁹. Hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia koskevaan työhön viitataan myös uusien omien varojen käyttöönottoa koskevassa etenemissuunnitelmassa, joka on osa 16. joulukuuta 2020 tehtyä Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välistä toimielinten sopimusta¹⁰.

⁶ Asiak. 10872/21 + ADD 1–7.

⁷ Asiak. ST 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1 (2021/0206 (COD)).

⁸ Ks. asiak. EUCO 22/20, kohdat 14 ja 17.

⁹ Ks. asiak. EUCO 10/20, kohta A29.

¹⁰ EUVL L 433 I, 22.12.2020, s. 28.

9. Hiilirajamekanismin (carbon border adjustment mechanism, "CBAM") perustamisesta annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta koskevan komission ehdotuksen¹¹ päätavoitteena on puuttua (ympäristötoimenpiteenä) EU:n ulkopuolisten maiden (joissa ilmastomuutoksen torjuntaan sovellettavat politiikat eivät ole yhtä kunnianhimoisia kuin EU:n politiikat) epäsymmetristen ilmastopolitiikkojen aiheuttamaan hiilivuodon riskiin. CBAM:n soveltamisella estettäisiin se, että unionin päästövähennysponnistelut kumotaan lisäämällä päästöjä unionin ulkopuolella siirtämällä tuotantoa EU:n ulkopuolisiin maihin tai lisäämällä hiili-intensiivisten tuotteiden tuontia. Ilman tällaista hiilirajamekanismia hiilivuoto johtaisi todennäköisesti maailmanlaajusten päästöjen kokonaiskasvuun.
10. Komissio ehdottaa, että CBAM kattaisi aluksi joitakin tiettyjä, kaikista hiilivaltaisimpien alojen tuotteita: rauta ja teräs, sementti, lannoitteet, alumiini ja sähkö.
11. CBAM toimisi rinnakkain EU:n päästökauppajärjestelmän kanssa ja heijastaisi sekä täydentäisi sen toimintaa tuontitavaroiden osalta. Se korvaa asteittain nykyiset hiilivuodon riskin torjuntaa koskevat EU:n mekanismit, erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien maksuttoman jakamisen. Vuonna 2025 toteutettavaksi suunnitellun uudelleentarkastelun jälkeen komissio aikoo arvioida mahdollisuutta laajentaa toimenpide koskemaan epäsuoria päästöjä ja tässä yhteydessä analysoida yhteensopivuutta nykyisten rahoitustoimenpiteiden kanssa, joilla korvataan EU:n päästökauppajärjestelmästä johtuvista sähkön hinnannousuista aiheutuvia epäsuoria päästökustannuksia.
12. Jotta tuottajat, tuojat ja kauppiat voisivat sopeutua uuteen järjestelmään, maksutta jaettavien päästöoikeuksien vähentäminen olisi toteutettava asteittain samalla, kun CBAM otetaan käyttöön, jotta varmistetaan, että nämä toimenpiteet eivät ole kumulatiivisia. Komission ehdotuksen mukaisesti CBAM toimisi vuosina 2023–2025 ainoastaan raportointivelvoitteena, ja se otettaisiin asteittain käyttöön vuodesta 2026 (yli 10 vuoden ajan aina vuoteen 2035).
13. CBAM olisi olennainen osa välineistöä, jonka avulla voidaan saavuttaa EU:n ilmastoneutraaliustavoitteet ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen (YK:n ilmastopöytäkirja) nojalla joulukuussa 2015 hyväksytyn Pariisin sopimuksen mukaisesti.

¹¹ Asiak. ST 10871/21 + ADD 1–6 (2021/0214 (COD)).

14. Pysyvien edustajien komitea (Coreper II) perusti 22. heinäkuuta 2021 hiilirajamekanismia käsittelevän ad hoc -työryhmän, joka valmistelee tästä säädösehdotuksesta käytäviä neuvotteluja ja käsittelee tehokkaasti tähän asiakokonaisuuteen kuuluvia monialaisia kysymyksiä. Työryhmä toteuttaa CBAM:n suunnittelutyötä toimeksiantonsa¹² mukaisesti ja hyödyntää tarvittaessa asiaankuuluvilla aloilla työskentelevien jäsenvaltioiden edustajien asiantuntemusta. Se raportoi pysyvien edustajien komitean alaisuudessa neuvoston talous- ja rahoitusasioiden kokoonpanolle (Ecofin).
15. Slovenian puheenjohtajakaudella on pidetty kuusi hiilirajamekanismia käsittelevän ad hoc -työryhmän kokousta (covid-19-pandemiaan liittyvien rajoitusten vuoksi jäsenten epävirallisen videoneuvottelun muodossa 2. ja 22. syyskuuta, 14. lokakuuta, 4. ja 19. marraskuuta ja 9. joulukuuta 2021).
16. Työryhmän kokouksissa on keskitytty pääasiassa komission ehdotuksen ja siihen liittyvän vaikutustenarvioinnin yksityiskohtaiseen esittelyyn ja sen jälkeen ehdotuksen artiklakohtaiseen tarkasteluun. Ehdotuksen ensimmäinen käsittely saatiin päätökseen, ja useita näkökohtia käsiteltiin yksityiskohtaisemmin, muun muassa seuraavia:
- a) CBAM:n ja EU:n päästökauppajärjestelmän välinen vastaavuus;
 - b) vaikutukset, joita aiheutuu siitä, että CBAM:ää sovelletaan soveltamisalaan kuuluvien tuontituotteiden suoriin päästöihin;
 - c) CBAM-ehdotuksen säännökset, joissa ehdotetaan, että komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä (SEUT-sopimuksen 290 artikla) ja täytäntöönpanosäädöksiä (SEUT-sopimuksen 291 artikla);
 - d) tulliviranomaisten rooli CBAM:n hallinnoinnissa;
 - e) sitoutuneiden päästöjen laskentamenetelmät;
 - f) CBAM-ehdotuksen sähköalaa koskevat säännökset.

¹² Asiak. ST 10846/21.

17. CBAM:stä tähän mennessä käytyjen keskustelujen perusteella puheenjohtajavaltio katsoo, että yleisten ilmastotavoitteiden lisäksi on otettava huomioon useita 55-valmiuspaketin täytäntöönpanoa ohjaavia periaatteita, jotka Eurooppa-neuvosto on jo hyväksynyt. Niitä ovat esimerkiksi tarve säilyttää EU:n kilpailukyky ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lähtökohdat ja erityiset kansalliset olosuhteet sekä päästövähennysmahdollisuudet ja tarve saavuttaa vuoden 2030 tavoite yhteisesti.
18. Ilmastotavoitteitakaan ei ole kyseenalaistettu, mutta hiilirajamekanismia käsittelevässä ad hoc -työryhmässä käydyt keskustelut ovat vahvistaneet, että jäsenvaltiot pitävät tätä ehdotusta erittäin tärkeänä kansainvälisen kaupan, EU:n teollisuuden kilpailukyvyn ja sen talouteen, myös työmarkkinoihin, kohdistuvien vaikutusten kannalta. Kuten komission ehdotuksen perusteluissa jo todettiin, on edelleen tärkeää varmistaa, että CBAM:n suunnittelussa noudatetaan WTO:n sääntöjä ja EU:n muita kansainvälisiä velvoitteita.
19. Puheenjohtajavaltio katsoo, että ehdotetun toimenpiteen uutuuden vuoksi työryhmässä on käytävä lisää teknisiä keskusteluja, koska valtuuskuntien on oltava varmoja siitä, miten CBAM toimii käytännössä, mukaan lukien uuden mekanismin yleiseen rakenteeseen ja hallinnointiin liittyvät näkökohdat. Lisäselvitykset olisivat hyödyllisiä muun muassa seuraavista aiheista:
- a) rajalla noudatettaviin menettelyihin liittyvät hallinnolliset näkökohdat tuonnin yhteydessä;
 - b) rikkomuksista määrättävät seuraamukset ja säännökset, joilla estetään CBAM:n sääntöjen kiertäminen;
 - c) EU:n ulkopuolisten maiden toiminnanharjoittajien ja laitosten rekisteröintiprosessi ja asianmukainen valvonta;
 - d) alkuperämaassa maksettua hiilen hintaa koskevat kirjanpitoliedot;
 - e) CBAM-todistusten myynnin, hinnan ja palauttamisen erityispiirteet;
 - f) toimenpiteet, joilla varmistetaan, että asiaankuuluvat IT-järjestelmät ja -verkot ovat riittävät CBAM:n sääntöjen mukaiseen valvontaan ja yhteistyöhön.

20. Puheenjohtajavaltio panee merkille, että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet jatkamaan asian käsittelyä komission ehdotuksen pohjalta. Tässä vaiheessa on kuitenkin liian aikaista tehdä lopullisia huomioita mahdollisen kompromissiratkaisun sisällöstä, jotta neuvosto voisi muodostaa yleisnäkemyksen (sen kanta tulevissa neuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa) tästä lainsäädäntöehdotuksesta.

III ENERGIAVEROTUSDIREKTIIVIN TARKISTAMINEN

21. Ehdotuksella neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehityksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu)¹³ ("energiaverotusdirektiiviehdotus") on seuraavat tavoitteet:
- a) luodaan mukautettu kehys, jolla edistetään EU:n vuotta 2030 koskevia tavoitteita ja vuotta 2050 koskevaa ilmastoneutraaliustavoitetta Euroopan vihreän kehityksen ohjelman puitteissa. Tämä edellyttäisi energiatuotteiden ja sähkön verotuksen yhdenmukaistamista EU:n energia-, ympäristö- ja ilmastopolitiikkojen kanssa, mikä edistäisi EU:n pyrkimyksiä vähentää päästöjä,
 - b) luodaan puitteet, joilla säilytetään ja parannetaan EU:n sisämarkkinoita päivittämällä soveltamisalaan kuuluvien energiatuotteiden joukkoa ja verokantojen rakennetta sekä järkipäristämällä verovapautusten ja veronalennusten käyttöä jäsenvaltioissa, sekä
 - c) säilytetään valmiudet tuottaa tuloja jäsenvaltioiden talousarvioihin.
22. Komission näkemyksen mukaan nämä tavoitteet saavutettaisiin siirtymällä määräperusteisesta verotuksesta energiasisältöön perustuvaan verotukseen, asettamalla verokannat järjestykseen niiden ympäristötehokkuuden mukaan ja rajoittamalla fossiilisten polttoaineiden käytön kannustimia. Tämän järjestyksen mukaan tavanomaisia fossiilisia polttoaineita, kuten kaasuöljyä ja bensiiniä, verotetaan korkeimmalla ja sähköä alhaisimmalla verokannalla.

¹³ Asiak. 10872/21 + ADD 1–7.

23. Komissio ehdotti energiaverotusdirektiivin tarkistamista jo vuonna 2011, mutta perui ehdotuksensa tuloksettomien keskustelujen jälkeen vuonna 2015. Komissio julkaisi 11. syyskuuta 2019 energiaverotusdirektiivin arviointia koskevan kertomuksen¹⁴, jossa todettiin, että nykyiset säännöt eivät edistä EU:n uutta sääntelykehystä ja poliittisia tavoitteita ilmasto- ja energia-alalla. Neuvosto (Ecofin) hyväksyi 5. joulukuuta 2019 päätelmät EU:n energiaverotuskehuksesta¹⁵ ja korosti energiaverotusdirektiivin avulla toteutettavan energiaverotuksen yhdenmukaistamisen tärkeää osuutta sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamisessa. Neuvosto tuki myös energiaverotuksen oikeudellisen kehyksen ajantasaistamista EU:n laajempien talous- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Päätelmissä kehoitettiin komissiota varmistamaan, että ehdotukset arvioidaan perusteellisesti siltä osin, mitkä ovat niiden taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät kustannukset ja hyödyt. Komissio järjesti energiaverotusdirektiiviehdotusta valmistellessaan julkisen kuulemisen¹⁶.
24. Valtuuskunnilla oli jo 20.–21. heinäkuuta 2021 tilaisuus ilmaista alustavat näkemyksensä verotuksen roolista vihreässä siirtymässä verotusalan tulevia haasteita käsitelleen korkean tason työryhmän epävirallisen kokouksen työistunnossa, jonka aiheena oli "Vihreän kehityksen ohjelman verotusnäkökohdat". Komissio esitteli energiaverotusdirektiiviehdotuksen pysyvien edustajien komiteassa (Coreper II) 22. heinäkuuta 2021.
25. Verotustyöryhmässä (välillinen verotus – valmisteverot/energiaverotus) aloitettiin tekniset keskustelut 9. syyskuuta 2021. Komissio esitteli tuossa kokouksessa sekä ehdotuksen että vaikutustenarvioinnin.
26. Puheenjohtajavaltio tiedotti valtuuskunnille korkean tason työryhmässä 23. syyskuuta 2021 käsittelyn tilanteesta, suunnitellusta työstä ja aikomuksestaan edistyä mahdollisimman pitkälle tämän asian käsittelyssä puheenjohtajakaudellaan.

¹⁴ Asiak. ST 12153/19.

¹⁵ Asiak. ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive/public-consultation_fi

27. Verotustyöryhmässä (välillinen verotus – valmisteverot/energiaverotus) jatkettiin ehdotuksen teknistä tarkastelua 6. ja 20. lokakuuta sekä 15. ja 24. marraskuuta 2021 artiklakohtaisella analyysillä. Kaikkia artikloja koskeva ensimmäinen analysointikierros saatiin päätökseen 24. marraskuuta 2021.
28. Valtuuskunnilla oli tarkastelun aikana mahdollisuus esittää selventäviä kysymyksiä, joihin komissio vastasi. Ehdotuksen eri näkökohdista esitettiin useita kysymyksiä, jotka koskivat muun muassa siirtymistä määräperusteisesta verotuksesta energiasisältöön perustuvaan verotukseen, verokantojen asettamista järjestykseen ympäristötehokkuuden mukaan, uusien tuotteiden verotusta, indeksointia, lento- ja meriliikennettä sekä yhteyksiä 55-valmiuspaketin muihin asiakokonaisuuksiin.
29. Puheenjohtajavaltio tiedotti valtuuskunnille korkean tason työryhmässä 25. marraskuuta 2021 työn tuloksista ja asian käsittelyn edistymisestä, myös 55-valmiuspaketin osalta.

IV SOSIAALINEN ILMASTORAHASTO

30. Rakennuksia ja tieliikennettä varten ehdotetun erillisen päästökauppajärjestelmän sosiaalisten ja jakaumavaikutusten lieventämiseksi komissio ehdottaa, että perustetaan sosiaalinen ilmastorahasto (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisen ilmastorahaston perustamisesta)¹⁷ ("sosiaalista ilmastorahastoa koskeva asetus").
31. Pysyvien edustajien komitea (Coreper II) perusti 8. syyskuuta 2021 sosiaalista ilmastorahastoa käsittelevän ad hoc -työryhmän¹⁸, joka valmistelee tästä säädösehdotuksesta käytäviä neuvotteluja ja käsittelee tehokkaasti tähän asiakokonaisuuteen kuuluvia monialaisia kysymyksiä.

¹⁷ Asiak. ST 10920/21 + ADD 1 + COR 1 (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Asiak. 11402/21 + COR 1.

32. Sosiaalista ilmastorahastoa käsittelevä ad hoc -työryhmä raportoi pysyvien edustajien komitean alaisuudessa neuvoston ympäristöasioiden kokoonpanolle (ENVI) ja tarvittaessa talous- ja rahoitusasioiden kokoonpanolle (Ecofin).
33. Tämän lainsäädäntöehdotuksen käsittelyn pääkohdat esitetään asiakirjassa ST 13977/21 olevassa puheenjohtajavaltion katsauksessa 55-valmiuspaketin edistymiseen. Kuten kyseisessä puheenjohtajavaltion katsauksessa todetaan, puheenjohtajavaltio on sosiaalista ilmastorahastoa käsittelevän ad hoc -työryhmän toimeksiannon¹⁹ mukaisesti laittanut hakasulkeisiin ne ehdotuksen ja sen liitteiden asiaankuuluvat, rahoitusnäkökohtia koskevat säännökset, jotka liittyvät monivuotiseen rahoituskehykseen ja unionin omiin varoihin. Sosiaalista ilmastorahastoa koskevan asetuksen käsittelyn edistyminen esitetään tilanneselvityksessä, joka laaditaan ympäristöneuvoston (ENVI) 20. joulukuuta pidettävää istuntoa varten.

V LOPUKSI

Edellä esitetyn perusteella ja pysyvien edustajien komitean 1. joulukuuta pidetyn kokouksen jälkeen neuvostoa (Ecofin) pyydetään panemaan merkille tämä puheenjohtajavaltion tilanneselvitys tulevan istuntonsa esityslistan A-kohtana.

¹⁹ Asiak. 11402/21 + COR 1.