



Brüssel, 20.7.2016  
COM(2016) 483 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**otsuse nr 406/2009/EÜ rakendamise hindamise kohta selle artikli 14 kohaselt**

{SWD(2016) 251 final}

## 1. Sissejuhatus

2009. aastal kliima- ja energiapaketi osana vastu võetud otsusega nr 406/2009/EÜ<sup>1</sup> (tuntud ka kui jõupingutuste jagamist käsitlev otsus) kehtestatakse 2020. aastaks kõikidele liikmesriikidele kasvuhoonegaaside heite piirnormid. See hõlmab heidet transpordi, hoonete, põllumajanduse, väiketööstuse ja jäätmeäitluse sektorites. Need sektorid moodustavad üle 55 % kogu ELi 2013. aasta kasvuhoonegaaside heitkogusest<sup>2</sup>. Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse eesmärk on vähendada 2020. aastaks kasvuhoonegaaside heidet Euroopa Liidus 10 % võrreldes 2005. aastaga ning edendada selle kohaldamisalasse jäävate kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemist kulutõhusal ja majanduslikult otstarbekal viisil. Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus jõustus 2009. aasta juunis.

Käesoleva aruandega täidetakse jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse artiklit 14, mille kohaselt peab komisjon koostama jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamist hindava aruande ja esitama selle Euroopa Parlamendile 2016. aasta 31. oktoobriks. Selles tutvustatakse, mida jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega siiani saavutatud on ja milliseid tulemusi on andnud liikmesriikide poolt kasvuhoonegaaside heite piiramiseks võetud meetmed otsusega hõlmatud sektorites ja milline on olnud nende meetmete mõju siseriiklikele heitkogustele. Üksikasjalikumad hinnangu tulemused on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis<sup>3</sup>.

Kuna liikmesriigid pidid otsuse kohase aruande esimest korda esitama 2015. aastal, ei olnud enamikku otsuse sätetest veel kohaldama hakatud, mis muutis nende asjakohasuse kohta järelduste tegemise ja omandatud kogemuste põhjal muudatuste kaalumise raskemaks. Hinnangus võiks siiski arvesse võtta otsuse õiguslikust rakendamisest saadud väärtuslikke tõendeid ja liikmesriikide eeltööd.

## 2. Taust

Kliima- ja energiapakett seab 2020. aastaks eesmärgid, mille kohaselt tuleb kasvuhoonegaaside heidet vähendada 20 % võrreldes 1990. aasta tasemega, 20 % ELi energia lõpptarbimisest peaks moodustama taastuvenergia ja energiatõhusust tuleks suurendada 20 %.

Euroopa Liidu eesmärk vähendada 2020. aastaks kasvuhoonegaaside heidet 20 % võrreldes 1990. aastaga vastab 14 % vähendamisele võrreldes 2005. aastaga. See eesmärk on jagatud heitkogustega kauplemise süsteemis (HKS) osalevate sektorite ja jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektorite vahel. ELi HKSiga hõlmatud heitkogused peavad vähenema 21 % võrreldes 2005. aasta tasemetega ja jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektorites peavad need vähenema 10 % võrreldes 2005. aastaga.

Et jagada üleeuroopalisi jõupingutusi, mida tehakse selleks, et vähendada 2020. aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguseid 10 %, määrati liikmesriikidele 2020. aastaks riigi tasandi eesmärgid, mis lähtuvad nende suhtelise jõukuse alusel arvestatud majandussuutlikkusest (mõõdetuna 2005. aasta SKP-na elaniku kohta). Need on väga erinevad, ulatudes rikkaimate liikmesriikide eesmärgist vähendada 2020. aastaks kasvuhoonegaaside heidet 20 % (võrreldes 2005. aasta tasemega) kuni kõige vaestemate liikmesriikide eesmärgini heidet 20 % suurendada. (Vt joonis 1).

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega ei määrata kindlaid heitkoguste eesmäärke üksikutele jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektoritele, vaid lastakse liikmesriikidel otsustada, kus ja kuidas saavutada vajalik vähenemine. LULUCFi heidet ja sidumist jõupingutuste jagamist käsitlev otsus ei hõlma.

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta otsus nr 406/2009/EÜ, milles käsitletakse liikmesriikide jõupingutusi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks, et täita ühenduse kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid aastaks 2020;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=ET>

<sup>2</sup> Praegune jõupingutuste jagamist käsitlev otsus hõlmab samu kasvuhoonegaase nagu Kyoto protokoll, välja arvatud lämmastiktrifluoriid NF<sub>3</sub>. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega (LULUCF) seotud tegevustest tulenevat heidet ja selle sidumist ei ole jõupingutuste jagamist käsitlevasse otsusesse lisatud. Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus ei hõlma rahvusvahelisest laevandusest tulenevat kasvuhoonegaaside heidet.

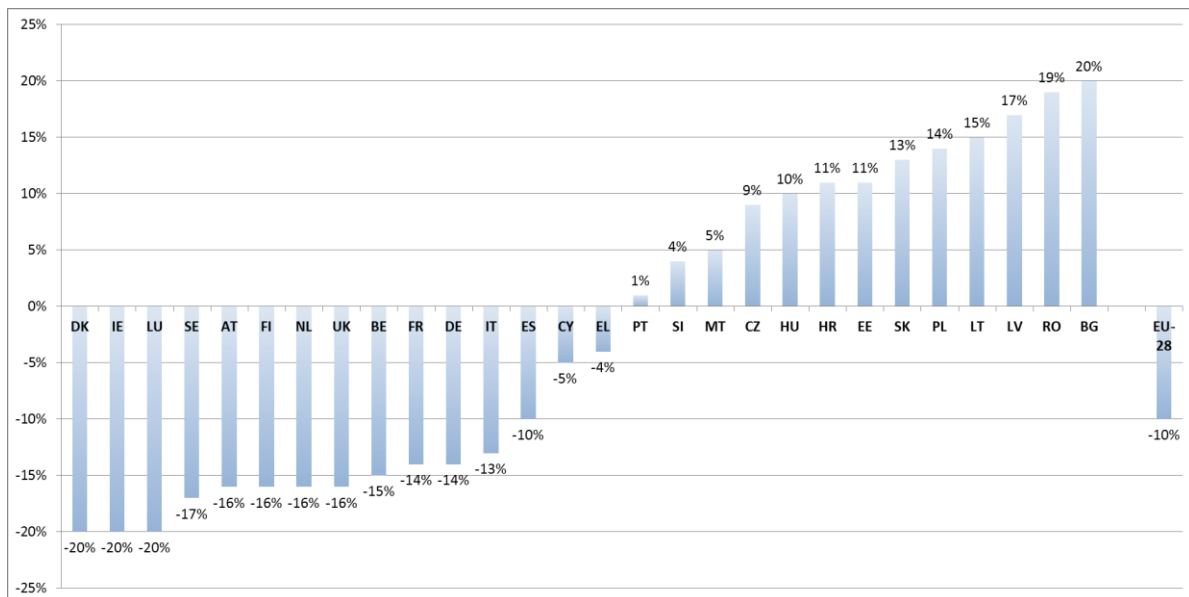
<sup>3</sup> SWD(2016) 251.

Liikmesriigid peavad oma kohustuste täitmiseks piirama jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektorites oma kasvuhoonegaaside heidet ja neilt oodatakse, et nad rakendaksid oma kohustuste täitmiseks riiklike strateegiaid ja meetmeid. Lisaks võivad liikmesriigid vajaduse korral kohaldada oma kohustuste täitmiseks ja kulutõhususe edendamiseks paindlikkusinstrumente.

Peale selle määrab jõupingutuste jagamist käsitlev otsus aastatel 2013 kuni 2020 igaks aastaks kindlaks kohustuslike piirnormide lineaarse kava (aastaks eraldatud heitkoguse ühikud, AEHÜd). Liikumine 2020. eesmärkide suunas tagatakse iga-aastaste aruandekohustuste ja vastavuskontrollide kaudu. Liikmesriigid on kohustatud teatama oma kasvuhoonegaaside heitkogustest ja kavandatavatest edusammudest jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega võetud kohustuste täitmisel.

Liikmesriigid vastutavad strateegiate ja meetmete rakendamise eest, mis võimaldavad täita jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega võetud kohustusi ning neid toetavad mitmed ELi meetmed<sup>4</sup>, millest osad aitavad eeldatavasti kaasa ELi 2020. aasta taastuenergia ja energiatõhususe eesmärkide saavutamisele. Need toetavad ELi poliitikameetmed on vajalikud, et hoogustada ELi-ülese heite vähendamist jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektorites. On siiski selge, et heidet saab vähendada riiklike strateegiate ja meetmete kaudu, eriti transpordi- ja ehitussektorites.

**Joonis 1: Liikmesriikide kasvuhoonegaaside heite piirnormid aastal 2020 jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alusel**



2020. aasta heite piirnormid kehtestatakse võrreldes 2005. aasta heitetasemega. Allikas: otsus nr 406/2009/EÜ.

Selleks et võimaldada liikmesriikidel oma kohustusi paindlikult täita ja suurendada üleeuroopalise 2020. aasta eesmärgini jõudmise üldist kulutõhusust, nähakse jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega ette mitmed paindlikkusinstrumentid. Need hõlmavad liikmesriikide võimalusi hallata oma AEHÜsid täitmisperioodil ja AEHÜsid omavahel vahetada. Kui liikmesriigi kasvuhoonegaaside heide ületab kindlal aastal tema AEHÜsid, siis võib ta oma iga-aastasest piirnormist kinnipidamiseks laenata 5 % oma järgmise aasta AEHÜdest, osta AEHÜsid teiselt liikmesriigilt või kasutada rahvusvahelistest projektidest saadud ühikuid. Kui liikmesriik vähendab heidet vajaminevast rohkem

<sup>4</sup> ELi asjakohaste õigusaktide näideteks on sõiduautode ja kaubikute CO<sub>2</sub>-heidet käsitlev määrus, prügladirektiiv, hoonete energiatõhususe direktiiv, energiatõhususe direktiiv, taastuenergia direktiiv, F-gaaside määrus ja liikuvate kliimaseadmete direktiiv, ökodisaini raamdirektiiv, nitraadidirektiiv ja ühise põllumajanduspoliitika keskkonناسäästlikumaks muutmine.

ja ületab seega asjaomase aasta eesmärgi, siis võib ta ülejäänud AEHÜd säilitada hilisemaks kasutamiseks kohustusperioodil või kanda need üle teisele liikmesriigile<sup>5</sup>.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega on ette nähtud aruandluse ja nõuete täitmise tsükkel, mille kohaselt liikmesriigid esitavad riiklikes inventuuriaruannetes oma kasvuhoonegaaside heitkogused, vaatavad läbi heitkoguste inventuurid, et kinnitada heitearuandeid, viivad läbi vastavuskontrolle (nt võrreldakse liikmesriikide tegelikku heidet nende aastaks eraldatud heitkogusega vastaval aastal). Kui liikmesriigi heide ületab aastaks eraldatud heitkogust isegi pärast paindlikkusinstrumentide arvessevõtmist, siis kohaldatakse tema suhtes teatavaid sanktsioone ja ta peab võtma parandusmeetmeid.

### 3. Hinnangu ulatus ja meetod

Komisjon hindas jõupingutuste jagamist käsitlevat otsust 2015. aastal ja tööd juhendas komisjoni asjaomaste peadirektoraatide esindajatest koosnev juhtrühm. Selles rühmas osales ka Euroopa Keskkonnaamet. Hinnangut toetas välisuuring jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamise kohta<sup>6</sup>.

Hinnang uuris jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse mõju ELile ja liikmesriikidele ning selles keskenduti liikmesriikide poolt alates 2009. aastast tänapäevani võetud meetmetele seoses jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse kohustuste täitmisega. See hõlmas perioodi alates jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse jõustumisest juunis 2009 kuni novembrini 2015. Vastavalt jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse artikli 14 nõudele hõlmas hinnang otsuse kõiki sätteid ja nõudeid, sealhulgas seda, kuidas rakendamine mõjutab konkurentsi.

Hindamisel hinnati jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse senise rakendamise asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust, sidusust ja ELi lisaväärtust. Hinnangus kasutati heitearuannete tõendusmaterjali ja heitesuundumusi, vastuvõetud strateegiaid ja meetmeid, liikmesriikide ekspertide ning muude peamiste jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamisega riiklikul tasemel seotud sidusrühmade küsimustikke ja struktureeritud intervjuusid<sup>7</sup>. Lisaks arvestati ka jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alusel aastatel 2021–2030 liikmesriikide kasvuhoonegaaside heite vähendamist käsitleva seadusandliku ettepaneku ettevalmistamise üle peetud avaliku arutelu tulemustega<sup>8</sup>.

Hinnangu tulemusi kasutati ka selleks, et ette valmistada mõjuhinnangut, mis lisati komisjoni seadusandlikule ettepanekule jätkata jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse kohaldamist pärast 2020. aastat 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikus.

### 4. Rakendamise hetkeseis

Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus on alles algjärgus: liikmesriigid pidid oma jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse kohaseid kohustusi täitma esmakordselt 2015. aastal ja vastavusperioodi kahe esimese aasta (2013-2014) vastavuskontroll tuleb teha 2016. aastal. Tänu olemasolevatele igaaastastele heitearuannetele on võimalik täheldada liikmesriikide ja ELi peamisi heitesuundumusi.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alusel peavad liikmesriigid igal aastal teatama oma kasvuhoonegaaside heitkogused. Lisaks peavad nad igal teisel aastal teavitama oma vastuvõetud riiklikest strateegiatest ja meetmetest ning 2015. aastal pidid nad esitama ajakohastatud prognoosi 2020. aasta eesmärkide saavutamiseks tehtavate edusammude kohta. Komisjon kogub igal aastal liikmesriikide avaldatud teabe ja avaldab eduaruande, kus analüüsitakse ja tutvustatakse liikmesriikide edusamme jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse 2020. aasta eesmärkide suunal. Liikmesriikide eesmärkide täitmise hindamine moodustab ka osa igal kevadel komisjoni poolt avaldatavast Euroopa poolaasta riikide aruandest. Ka Euroopa Keskkonnaamet, kes abistab komisjoni jõupingutuste

<sup>5</sup> Üksikasjad olemasolevate paindlikkusinstrumentide kohta on esitatud dokumendi SWD(2016) 251 4. lisas.

<sup>6</sup> Hindamiseks kasutatud meetodite kirjelduse ja kasutatud tõendusmaterjali võib leida dokumendi SWD(2016) 251 3. lisast. Välisuuringu kohta lugege dokumenti *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, Ricardo Energy and Environment koos Trinomici ja Vitoga.

<sup>7</sup> Sidusrühmadega konsulteerimise tulemused on esitatud dokumendi SWD(2016) 251 2. lisas.

<sup>8</sup> Rohkem teavet kõnealuse konsulteerimise kohta leiab aadressilt [http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm).

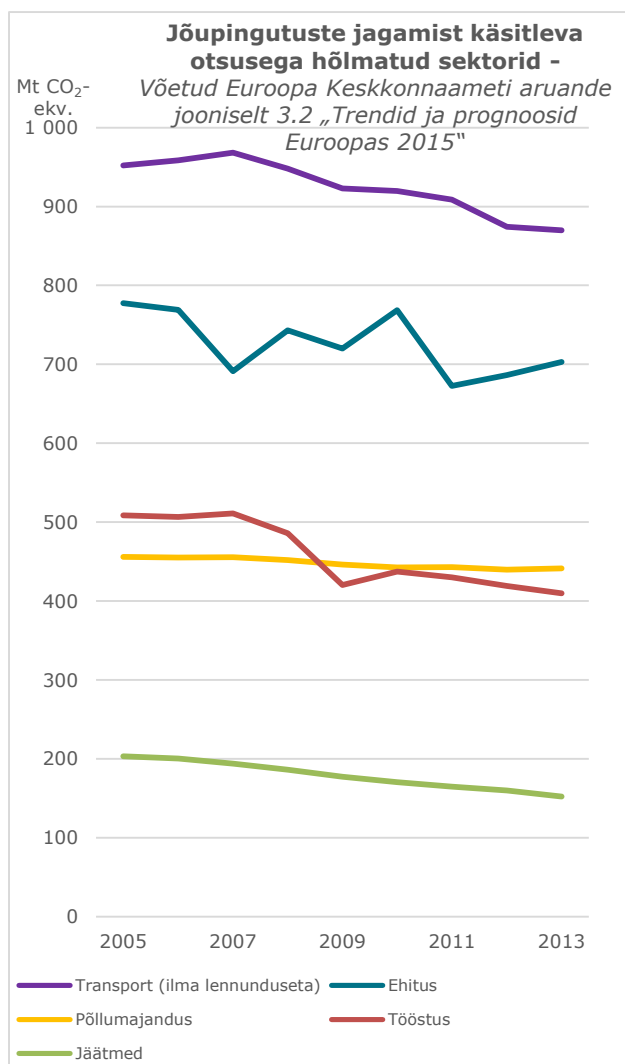
jagamist käsitleva otsuse rakendamisel, avaldab igal aastal ELi ja selle liikmesriikide heitesuundumused ja prognoosid.

Liikmesriigid on siiani täitnud oma aruandluskohustusi ja infovahetus komisjoniga sujub hästi. Komisjoni ja liikmesriikide eksperdid kohtuvad igal aastal mitu korda kliimamuutuste komitee töörühmades, et jälgida jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse kohaste aruandluskohustuste täitmist.

Aastatel 2005–2013 saavutati kõikides sektorites heite vähenemine, mis ulatus –3%st põllumajanduses kuni –25%ni jäätmesektoris (joonis 2). Sel perioodil võis kõigis liikmesriikides täheldada kasvuhoonegaaside heitemahukuse ühtlustumist nii elaniku kui ka SKP lõikes.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud heitkogused liikmesriigi kohta on alates 2005. aastast samuti märgatavalt vähenenud. 2013. ja 2014. aastal jäid jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud heitkogused kõikides liikmesriikides allapoole nende aastast piinormi<sup>9</sup>. Eesmärke ületasid tavaliselt need riigid, kellel lubati heitkoguseid võrreldes 2005. aastaga suurendada. Eriti suures majanduslanguses olnud riikide (nt Kreeka, Portugal ja Hispaania) heitkogused jäid tunduvalt allapoole nende 2014. aasta piinormidest.

**Joonis 2: ELi heitkoguste vähenemine 2005–2013**

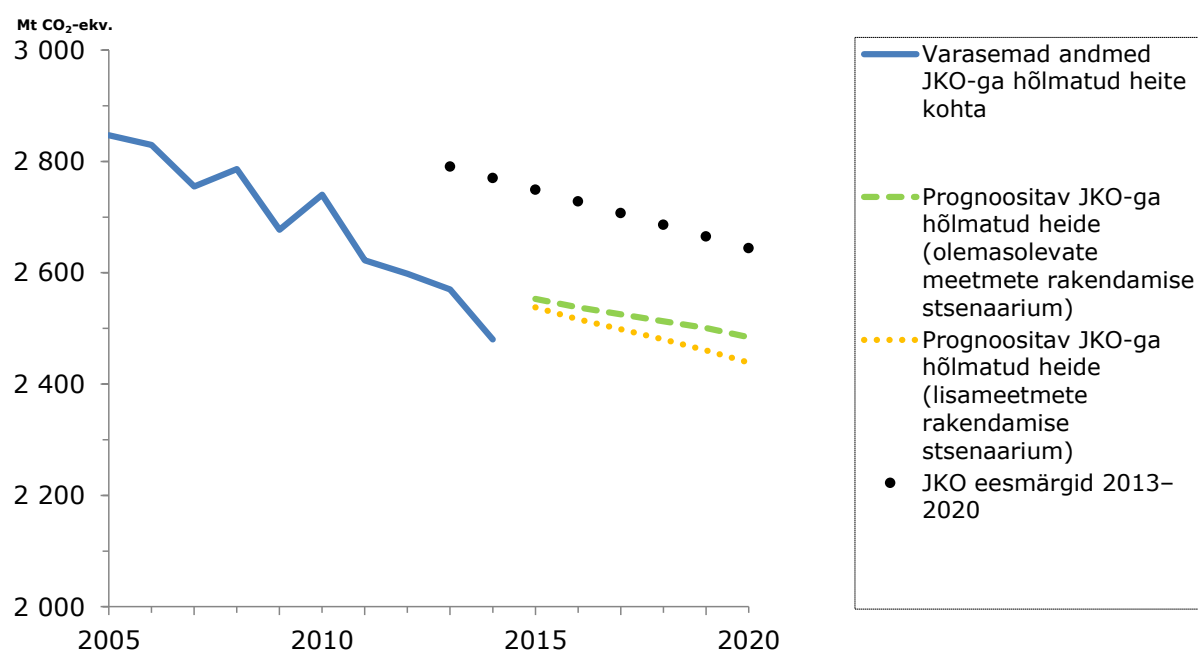


<sup>9</sup> 2015. aastal esitatud heitearuannete põhjal. Vt ka SWD(2016) 251, lk 17.

Vastavalt liikmesriikide 2015. aastal esitatud prognoosidele vähenevad jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud heitkogused kuni 2020. aastani (joonis 3), jäädes järjepidevalt allapoole ELi tasandi eesmärki. Prognoositakse, et 24 liikmesriiki täidavad oma riiklikud eesmärgid siseturul, ent neli liikmesriiki vajavad jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse eesmärkide saavutamiseks ilmselt lisameetmeid või peavad kasutama paindlikkusinstrumente<sup>10</sup>.

Siiani pole ükski liikmesriik kasutanud jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse paindlikkusinstrumente, sest näib, et kõik riigid peavad vastavusperioodi kahel esimesel aastal kinni oma aastastest heite piirnormidest. Ilmselt kasutavad mõned liikmesriigid, kelle heitkogused ületavad prognoosi kohaselt 2020. aastaks neile seatud piirnorme, tulevikus paindlikkusinstrumente, nt kauplemist teiste liikmesriikidega. Olgugi et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse paindlikkusinstrumentid on katsetamata, on toetus neile laialdane ja need kiideti sidusrühmadega konsulteerimise käigus heaks ka liikmesriikide poolt.

**Joonis 3: Tegelikud ja prognoositavad jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega (JKO) hõlmatud heitkogused 2005–2020**



Allikas: EEA (2015) *Trends and projections in Europe 2015*, uuendatud 2016. aasta märtsi heiteinventuuri andmetega. Must punktiirjoon kujutab jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse kohaste aastaste heite piirnormide lineaarset kava aastatel 2013–2020.

## 5. Hinnangu tulemused

Vastavalt komisjoni hindamissuunistele hinnati hinnangus jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust, sidusust ja ELi lisaväärtust. Lisaks uuriti, kas otsusel oli mingigi mõju konkurentsile, kuna see oli jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse artikli 14 nõue.

### 5.1. Asjakohasus

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse eesmärgid on jätkuvalt asjakohased ning vastavad endiselt olulisel määral ELi vajadustele. Eeskätt püsib jätkuvalt vajadus inimtekkeliste kasvuhooonegaaside heite piiramiseks ja kliimamuutuste sotsiaalseid kogukulusid kajastavate sobivate mehhanismide

<sup>10</sup> Kliimameetmete eduaruanne, COM(2015) 576 final.

juurutamiseks. Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus jääb asjakohaseks ka turutõrgete kõrvaldamisel, kuivõrd otsuse siduv iseloom aitab saata heitkoguste vähendamiseks sobivaid hinnasignaale.

2014. aasta oktoobris esitatud Euroopa Ülemkogu järeldused 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku kohta kinnitasid jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse olulisust ja selle jätkuvat kehtivust 2030. aastani koos kõigi elementidega, mis on sätestatud jõupingutuste jagamist käsitlevas otsuses 2020. aastaks.

Pariisi kokkuleppe vastuvõtmine 2015. aasta detsembris kinnitab ELi kõrgeimal tasandil võetud kohustust piirata ELis järsult kasvuhoonegaaside heiteid ka aastal 2030 ja edaspidi. Nagu kavatsetavas riiklikult kindlaksmääratud panuses sätestatud, kavatseb EL aastaks 2030 kärpida oma territooriumil heitkoguseid 1990. aasta tasemetest vähemalt 40 % võrra madalamaks.

## 5.2. Tulemuslikkus

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alla kuuluvate sektorite puhul püsib EL 2020. aastaks seatud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi osas graafikus. Liikmesriikide poolt 2015. aastal esitatud aruannete põhjal oli kasvuhoonegaaside heite aastatel 2013 ja 2014 kõigis liikmesriikides nende aastate piirnormidest madalam. Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega kaetud 2013. aasta koguheide ELi tasandil oli 9,7 % madalam 2005. aasta vastavast väärtusest. 2014. aastal langesid jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega kaetud ELi heitkogused 12,9 % allapoole 2005. aasta taset, mis oli madalam kui otsuse ELi-ülene eesmärk aastaks 2020. See tähendab, et EL püsib otsusega 2020. aastaks seatud eesmärgi puhul graafikus ja kõik liikmesriigid on andnud kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks oma panuse.

Saavutatud heitkoguste piiramine on oluliselt parem tulemus võrreldes tavapärase stsenaariumiga, mis kehtis siis, kui 2020. aasta eesmärgid esmakordselt püstitati. Heitkoguste piiramine on seni olnud tõhusam, kui eeldati 2007. aastal, mil Euroopa Ülemkogu seadis üldised ELi kliimaeesmärgid aastaks 2020 ja komisjon tegi kliima- ja energiapaketi mõjuhinnangu. Kõnealuses mõjuhinnangus esitatud tavapärase stsenaariumi järgi eeldati, et ELi-ülelised jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud heitkogused kasvavad aastatel 2005–2020 2,4 %<sup>11</sup>.

Mõningate jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alla kuuluvate sektorite (eriti kaubaveo) kasvuhoonegaaside heitele avaldas mõju ka majanduslangus ning selle järelmõju on eeldatavasti tunda 2020. aastani välja. Mitmete otsusega hõlmatud sektoritele (nt ehitus ja põllumajandus) aga avaldavad pigem mõju poliitilised otsused, mitte otseselt kõikumised SKPs, mis viib järelduseni, et mõnevõrra võib kasvuhoonegaaside vähendamine kõnealustes sektorites olla seotud poliitilise sekkumisega ELi ja liikmesriikide tasandil.

Teisisõnu, heitkoguste vähendamine on osaliselt saavutatud tänu liikmesriikides juba vastu võetud kliima- ja energiastrateegiatele ning meetmetele (millest mõned on olnud reaktsiooniks jõupingutuste jagamist käsitlevale otsusele), mille abil eeldatavasti jätkatakse heite piiramist ka järgnevatel aastatel.

Seda tähelepanekut toetab ka ajavahemiku 2005–2012 suhtes läbi viidud heite vähendamise tegurite suhteliste osakaalude analüüs, milles käsitleti fossiilkütuste põlemisest tekkivat CO<sub>2</sub>-heidet, mis moodustab ligi 80 % kasvuhoonegaaside koguheitest nii heitkogustega kauplemise süsteemi kui ka jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alla kuuluvates sektorites. Analüüsis jõuti järelduseni, et heite vähendamisele aitasid enim kaasa tehnoloogilist laadi muudatused, mis kaalusid märgatavalt üles selle panuse, mis tulenes muutustest majandussektorite piires ja nende vahel, ning korvasid mitmekordselt need asjaolud, mis suurendasid SKPga seotud heidet majanduskriisi ajal.

Tulemused näitasid, et aastatel 2005–2012 vähenes CO<sub>2</sub>-heidet 11,5 %. Tehnoloogilised muudatused avaldasid heite vähendamisel kõige olulisemat mõju, viies 18,5 % heitkoguste vähenemiseni ja kaaludes märgatavalt üles selle panuse, mis tulenes muutustest majandussektorite vahel. Üldises plaanis soodustasid kliima ja energiaga seotud meetmed vähem süsihappegaasi tekitavate (sealhulgas taastuvenergiat kasutavate) tehnoloogiate kasutuselevõttu olulisel määral. Majandustegevuse kasv

---

<sup>11</sup> SEC (2008) 85/3 EC. Vt ka dokumenti *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, lk 12.

(SKP) põhjustas heitkoguste suurenemist 6,8 % võrra. Struktuurilised muudatused majanduses (püsiva SKP ja CO<sub>2</sub>-mahukuse korral igas majandussektoris) põhjustasid heitkoguste kerge suurenemise 1,7 % võrra<sup>12</sup>.

Seda, mil määral saab varasemate heitkoguste täheldatud arengusuundumusi ja eeldatavaid tulevasi heitkoguste arengusuundumusi mõistlikkuse piires siduda konkreetsete poliitikameetmetega, ei olnud võimalik kvantitatiivselt mõõta. Eeskätt on keeruline eristada jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse mõju riiklikule kliima- ja energiapoliitikale ning eraldada seda teistest kliima- ja energiapaketi kohastest ELi-ülelistest algatustest, millel on erinevatele heite tekkepõhjustele otsesem mõju.

Sellal kui mõne sidusrühma hinnangul on jõupingutuste jagamist käsitlev otsus olnud oluline tõukejõud riiklike strateegiate ja meetmete juurutamisel teatud liikmesriikides, on teiste meelest otsus avaldanud riikliku poliitika kujundamisele seni vähe või üldse mitte mingit mõju. Ühtlasi paistab, et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse mõju erineb liikmesriikide lõikes, mis võib viidata erinevale olukorrale otsusega seatud eesmärkide puhul, st kas riigis tuleb selles vallas täiendavaid meetmeid võtta või mitte.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse hindamine näitas riiklike meetmete rakendamise kasvu otsusega hõlmatud sektorites enamikul aastatel alates 2007. aastast, mil Euroopa Ülemkogu kinnitas üldised ELi kliimaeesmärgid 2020. aastaks. Ilma jõupingutuste jagamist käsitleva otsuseta oleks heitkoguste piiramise meetmed jäänud otsusega hõlmatud sektorites liikmesriikide tasandil vastu võtmata või oleks nende rakendamine toimunud aeglasemalt.

### **5.3. Tõhusus**

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega hõlmatud sektorites meetmete rakendamisest tulenevaid kulusid ja tulusid on keeruline kvantitatiivselt mõõta, kuivõrd otsest seost paljude riiklike kliima- ja energiameetmete ning heitkoguste vähendamise vahel otsusega hõlmatud sektorites on olnud seni raske täpselt määrata. Samuti on see tingitud asjaolust, et liikmesriikide poolt esitatud aruannetes sisalduvad strateegiad ja meetmed ei anna piisavalt teavet eeldatavate ja tegelike asjaomaste kulude ja tulude kohta.

Peamine jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega seonduv kasu puudutab kasvuhoonegaaside heite vähendamist otsusega hõlmatud sektorites. Lisaks otsestele kuludele on jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamine toonud potentsiaalselt kaasa ka täiendavat majanduslikku kasu, nagu näiteks paranenud õhukvaliteet ja energiajulgeolek.

Teise kvalitatiivse kasuliku mõjurina aitab jõupingutuste jagamist käsitlev otsus liikmesriikidel luua institutsioonilisi raamistikke, eesmärgid ning andmekogumis- ja aruandlusmenetlusi heitkoguste vähendamiseks otsusega hõlmatud sektorites. See kasulik mõju ilmneb paremini neis liikmesriikides, kus meetmete võtmine nimetatud sektorites heitkoguste vähendamiseks on delegeeritud piirkondlikele asutustele.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamisest tekkivad kulud pärinevad kahest peamisest allikast – strateegiate ja meetmete rakendamine asjaomastes sektorites ning otsusega seonduv aruandlus.

Aruandluskulude seisukohalt on jõupingutuste jagamist käsitlev otsus jõudnud oma eesmärkideni tõhusal moel, kuigi võib leiduda lisavõimalusi halduskoormuse vähendamiseks. Aruandluse ja nõuetele vastavusega seotud kulud on tagasihoidlikud ning kuuluvad peamiselt komisjoni ja Euroopa Keskkonnaameti vastutusalasse. Liikmesriikide lõikes olulisi kõrvalekaldeid ei täheldatud. Halduskulude kärpimiseks ELi tasandil võib leiduda võimalusi, näiteks lihtsustatud või harvemate vastavuskontrollide abil.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega ette nähtud paindlikkusinstrumentide suhtes viitasid kolm liikmesriiki sellele, et planeerivad AEHÜde ostmist teistelt, sellal kui kümme liikmesriiki plaanisid neid müüa. Väike nõudlus säärase tehingute järele võib tuleneda sellest, et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamine on jätkuvalt algjärgus ning võib olla teisi, hindamisel mitte käsitletud

---

<sup>12</sup> Kliimameetmete eduaruanne, COM(2015) 576 final, lk 9.



tegureid, mis ajendaksid liikmesriike eelistama siseriiklike meetmete rakendamist teistelt liikmesriikidelt AEHÜde ostmise asemel.

#### **5.4. Sidusus**

Sidusrühmade käsitlemine ja vähemal määral ka ülevaated erialakirjandusest annavad mõista, et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse eesmärgid on suuresti sidusad ELi kliima- ja energiapoliitikaga, mille alla kuuluvad heitkogustega kauplemise süsteem, energiatõhusus ja taastuvenergia. Sidusrühmad märkisid laialdast sidusust energiatõhususe ja taastuvenergiaga seotud ELi eesmärkidega, kuigi mõned neist esitasid küsimusi eesmärkide endi sidususe kohta.

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse eesmärgid, mis võimaldavad liikmesriikidele paindlikkust heitkoguste piirnormideni jõudmisel, leiti olevat riikliku poliitikakujundamisega suuresti sidusad.

Sidusus võib puududa jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse ja muude põllumajanduse ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seotud meetmete vahel. Osa sidusust käsitlevatest küsimustest puudutavad muid rahvusvahelisi kohustusi, mitte niivõrd sidusust ELi poliitikaga; jõupingutuste jagamist käsitlev otsus ja Kyoto protokoll hõlmavad põllumajandust, sellal kui maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus sisalduvad viimases, kuid mitte esimeses.

Sidusust muude aruandluskohustustega, eriti ELi sisearuandluse ja rahvusvahelise aruandluse nõuetega, hinnati samuti tugevaks. Siiski märgiti ka seda, et leidub võimalusi aruandluskohustuste lihtsustamiseks jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse ja ELi energiateemaliste õigusaktide alusel.

#### **5.5. ELi lisaväärtus**

Enne jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse vastuvõtmist ei olnud suuremas osas liikmesriikides siseriiklikku poliitikat kujundavaid tegureid, mis viitab sellele, et ilma nimetatud otsuseta poleks meetmeid võetud või oleks neid võetud aeglasemalt.

Hindamine näitas, et need liikmesriigid, kes olid riiklike õigusaktide alusel püstitanud jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega sätestatud eesmärkidest rangemad eesmärgid, oleksid niikuinii võtnud meetmeid kõnealuste siseriiklike õigusnormide kohaselt. Eelnev aga ei arvesta asjaoluga, et ELi poolt 2020. aastaks määratud eesmärkide ümber peetav arutelu võis juba algusest peale toetada riiklike eesmärkide püstitamist, pakkudes kindlust selle kohta, et teised ELi liikmesriigid võtavad kasutusele minimaalsed meetmed säärase eesmärkideni jõudmiseks. Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus, olemata tingimata esmane tõukejõud, avaldas hinnangu kohaselt positiivset lisamõju isegi siis, kui liikmesriigis oli juba olemas muu tõukejõud.

Teine jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse oluline lisaväärtus on siiani olnud otsusega hõlmatud sektoritega seotud heitkoguste andmete ja prognooside kvaliteedi paranemine riiklikul tasemel, mis on kaasa aidanud poliitika ettevalmistamise protsessile. Heitkoguseid käsitlev iga-aastane aruandlus ning strateegiat ja meetmeid käsitleva kaheaastase aruandluse nõuded ja prognoosid hoiavad liikmesriike paremini kursis mitte ainult tehtud edusammude, vaid ka kliima- ja energiapoliitikaga. Samuti on aruandluskohustused neile ja muudele ELi sidusrühmadele vahendiks, millega võrrelda enda ja teiste ELi riikide tulemusi.

Sidusrühmad olid igati üksmeelel, et jõupingutuste jagamist käsitlevale otsusele sarnanevat vahendit on vaja rakendada ka 2020. aasta järgsel perioodil.

#### **5.6. Konkurents**

Hinnangus uuriti, kas liikmesriikide poolt jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse täitmiseks vastu võetud siseriiklikud strateegiad ja meetmed on moonutanud ELi siseturgu. Hinnangu tulemus põhineb ainuüksi sidusrühmade seisukohtadel, kuivõrd puuduvad konkreetset andmed, mis käsitleksid säärase riiklike meetmete mõju ELi siseturule.

Enamik sidusrühmi märkis, et jõupingutuste jagamist käsitlev otsus pole mõjutanud ELi-sisest konkurentsi või on seda teinud vaid piiratud määral. Kaks vastajat märkisid, et jõupingutuste jagamist käsitlevast otsusest tulenevad riiklikud leevendamismeetmed võivad piirata põllumajandussektori tootmismahu kasvatamise potentsiaali väiksema teadvustatud leevendusmeetmete potentsiaali tõttu

nimetatud sektoris. Ükski sidusrühm aga ei toonud näiteid olukorrast, kus jõupingutuste jagamist käsitlevast otsusest tulenevad riiklikud strateegiad ja meetmed avaldavad kahjulikku mõju konkreetsetele ettevõtetele või sektori osadele.

## 6. Järeldused

Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse rakendamine on siiaeni alles algjärgus. Seni kogutud tõendusmaterjali põhjal on aga selge, et otsuse raames püstitatud eesmärgid on avaldanud tegelikku mõju uute riiklike strateegiatega ja meetmetega kujundamisele, mis soodustavad kasvuhoonegaaside heite tõhusat kärpimist otsuse kohaldamisala raames. Alates 2009. aastast on suurem osa heitkoguste vähendamisest toimunud tehnoloogilist laadi muudatuste ja meetmete tõttu, mille tulemuseks on vähem CO<sub>2</sub>-heidet tekitavate tehnoloogiate laialdasem kasutuselevõtt. Seda mõju on kinnistanud asjaolu, et jõupingutuste jagamist käsitlev otsus võeti vastu koos mitmete teiste ELi (eeskätt energiatõhusust ja taastuvenergiat käsitlevate) kliima- ja energiaalgatustega osana 2020. aasta paketist. Mitmete otsusega hõlmatud sektorite puhul (näiteks ehitus, transport, põllumajandus ja jäätmeäritlus) võib osa tänaseks aset leidnud heitkoguste vähendamisest seostada 2020. aasta paketiga seotud poliitilisest sekkumisest tulenevate teguritega.

Kuigi võib täheldada jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse teatavat mõju uue riikliku poliitika kujundamisele mõnes liikmesriigis, puudub hetkel piisav tõendusmaterjal, et kvantitatiivselt mõõta otsuse üldist mõju kasvuhoonegaaside heitele. Jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse täitmiseks vastu võetud riiklike meetmetega seotud otsesid kuluseid käsitlev tõendusmaterjal on äärmiselt piiratud; neid kuluseid polnud võimalik usaldusväärselt hinnata. See on osaliselt tingitud asjaolust, et liikmesriikide poolt esitatud aruannetes sisalduvad strateegiad ja meetmed ei ole senini andnud piisavalt teavet eeldatavate ja tegelike kulude ja tulude kohta.

Leiti, et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse tagajärjel on lisandunud piiratud halduskoormus liikmesriigi tasandil, kuigi võib leida võimalusi halduskulude kärpimiseks ELi tasandil, näiteks lihtsustatud või harvemate vastavuskontrollide abil.

Jõupingutuste jagamist käsitlev otsus on jätkuvalt kooskõlas teiste ELi kliima- ja energiameetmetega. Avalik konsultatsioon näitas sidusrühmade suurt üksmeelt jätkuva vajaduse suhtes rakendada jõupingutuste jagamist käsitlevale otsusele sarnanevat vahendit ka 2020. aastale järgneval perioodil.

Leiti, et jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse lisaväärtus seisneb ELi meetmetes. Liikmesriikide sidusrühmad olid ühel nõul selles, et jõupingutuste jagamist käsitlev otsus tõstis teadlikkust leevendusmeetmete potentsiaalset otsusega hõlmatud sektorites ja aitas kaasa uute riiklike institutsiooniliste ja õigusraamistike kujundamisele. Samuti parandas see kasvuhoonegaaside leevendusmeetmete koordineerimist otsusega hõlmatud sektorite lõikes ning liikmesriikide valitsuste ja piirkondlike või kohalike omavalitsuste vahel.

Sidusrühmad ei esitanud tõendusmaterjali selle kohta, et jõupingutuste jagamist käsitlevast otsusest tulenevad riiklikud meetmed oleksid ülemäära moonutanud konkurentsi ELi siseturul.