

Brüssel, 14.7.2021
SWD(2021) 612 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega muudetakse määrust (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust
vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse
kliimameetmetesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused

{COM(2021) 555 final} - {SEC(2021) 555 final} - {SWD(2021) 553 final} -
{SWD(2021) 611 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhindang jõupingutuste jagamise määruse muutmise kohta
A. Vajadus meetmete järele
Milles seisneb probleem ja miks see on ELi tasandi probleem?
Jõupingutuste jagamise määrukses on sätestatud riiklikud kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgid praegu ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga hõlmamata sektorites, nagu hooned, maanteetransport, põllumajandus ja jäätmed. Pidades silmas uut kogu ELi majandust hõlmavat üldeesmärki vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega, ei ole jõupingutuste jagamise määruse praegused eesmärgid piisavad, et anda piisav panus ELi suurendatud üldeesmärgi saavutamisse. Teiseks õigustavad heitkogustega kauplemise süsteemi võimalik laiendamine ning maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitleva määruse kohaldamisala võimalik muutmine jõupingutuste jagamise määruse kui kliimapoliitika üldise struktuuri osa käsitlemist. Kolmandaks on jõupingutuste jagamise määrus kavandatud õigluse, solidaarsuse ja kulutõhususe põhimõtte alusel ning need omadused tuleb määruse muutmisel säilitada.
Mida tahetakse saavutada?
Käesoleva algatuse üldeesmärk on aidata vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega, et saavutada 2050. aastaks järk-järgult ja tasakaalustatult kliimaneutraalsus (s.t kasvuhoonegaaside netonullheidet). Jõupingutuste jagamise määruse läbivaatamisel on kolm erieesmärki: esiteks määratleda jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisala ja ühine eesmärk kooskõlas paketi „Eesmärk 55“ teiste algatustega, võttes eelkõige arvesse võimalikku uut heitkogustega kauplemise süsteemi, mida on laiendatud sellistele sektoritele nagu hooned ja maanteetransport. Teiseks on kavas tagada, et täiendavad jõupingutused jagatakse liikmesriikide vahel järjepideval ja õiglasel viisil. Kolmandaks on kavas edendada kulutõhusaid lahendusi heitkoguste vähendamiseks jõupingutuste jagamise sektorites, kohandades eesmärke ja rakendades paindlikkust.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?
Kliimamuutused on piiriülene probleem, mille lahendamisel ELi koordineeritud meetmed täiendavad ja tugevdavad tõhusalt riiklike ja kohalike meetmeid. Koordineeritud meetmetega on võimalik saavutada kogu ELi hõlmavaid kõrgeid eesmärke, võttes seejuures arvesse subsidiaarsust ja liikmesriikide erinevat tegutsemissuutlikkust (kuna jõupingutuste jagamise määrus on esmajoones suunatud liikmesriikidele) ning samal ajal võimaldades saavutada suuremat kulutõhusust asjakohaste paindlikkusmeetmete abil, mida rakendatakse liikmesriikides ja nende vahel ning koostöös muude valdkondlike õigusaktidega (heitkogustega kauplemise süsteem; maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitlev määrus).
B. Lahendused
Millised on eri poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?
Käesoleva mõjuhindangu raames kaalutavad peamised poliitikavariandid on seotud jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisala võimalike muudatustega. <ul style="list-style-type: none"> ○ 1. poliitikavariant: säilitada jõupingutuste jagamise määruse senine valdkondlik kohaldamisala paralleelselt heitkogustega kauplemise laiendamisega, kaaludes kahte varianti: 1.1. jõupingutuste jagamise määruse eesmärkide märkimisväärne suurendamine ja 1.2. jõupingutuste jagamise määruse

eesmärkide mõõdukas suurendamine.

- 2. poliitikavariant: jätta jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisalasse ainult need sektorid, mis ei ole hõlmatud heitkogustega kauplemise süsteemiga, s.t vähendada kohaldamisala, jättes sellest välja hooned ja transpordi; kaaludes kahte varianti: 2.1. suurendada jõupingutuste jagamise määruse ülejäänud sektorite eesmärke vastavalt kulutõhususe prognoosidele; 2.2. jätta senised jõupingutuste jagamise määruse eesmärgid samaks.
- 3. poliitikavariant: lõpetada järk-järgult jõupingutuste jagamise määruse kohaldamine ja asendada see muude poliitikavahenditega.

Lisaks kohaldamisalaga seotud variantidele uuritakse mõjuhinnangus ka seda, kas senised jõupingutuste jagamise määruuses sätestatud paindlikkusmeetmed on suurendatud kliimaeesmärkide kulutõhusaks saavutamiseks piisavad.

Võttes arvesse subsidiaarsuse olulist rolli paljude asjaomastes sektorites rakendatavate ELi poliitikameetmete puhul, peetakse eelistatavaks poliitikavariandiks jõupingutuste jagamise määruuses kõrgema eesmärgi seadmist kooskõlas üldiste kliimaeesmärkidega, säilitades samas määruse senise kohaldamisala, seeläbi tagades, et liikmesriigid kannavad vastutust ja neil on õiged stiimulid nii riikliku kui ka ELi poliitika sihikindlaks rakendamiseks, samal ajal võimaldades liikmesriikidele paindlikkust oma riigi olude arvessevõtmiseks.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Seoses ambitsioonitasemega nõustus valdav enamus avalikus konsultatsioonis osalenud sidusrühmadest, et liikmesriigid peaksid suurendama jõupingutusi ja püüdlema kõrgemate eesmärkide poole. Kohaldamisala osas pooldas 60 % vastajatest seda, et heitkogustega kauplemise laiendatud süsteemiga edaspidi hõlmatud sektorid peaksid jääma ka jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisalasse, samas kui 26 % vastajatest oli selle vastu. Paljud vastajad märkisid, et kui kasutusele võetakse heitkogustega kauplemise laiendatud süsteem, on vajalik teatav prooviperiood, enne kui saab otsustada, kas jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisala tuleks muuta. 1. juunil 2021 korraldasid Euroopa Komisjoni asepresident Timmermans ja volinik Schmit sotsiaalpartnerite kuulamise, et arutada paketi „Eesmärk 55“ majanduslikku ja sotsiaalset mõõdet. Sotsiaalpartnerid toetasid heite 55 % vähendamise eesmärki ja väljendasid oma seisukohti paketi sisalduvate eri ettepanekute suhtes.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariandiga nähakse ette poliitikaraamistik, mis tagab jõupingutuste jagamisel keskkonnanäesmärkidele vastavuse, õigluse ja solidaarsuse kõrge taseme ning piisava paindlikkuse, et saavutada eesmärgid kulutõhusal viisil.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariandi kogukulud hinnatakse heite vähemalt 55 %lise vähendamise eesmärgil meetmete tõhustamise üldise majandusanalüüsi raames. Kogu majandust hõlmavad prognoosid, milles võetakse arvesse nii regulatiivseid meetmeid kui ka heitkogustega kauplemise süsteemi laiendamist, osutavad sellele, et võrdlusstenaariumiga võrreldes suurenevad energiasüsteemi kulud järgmise kümne aasta jooksul summas, mis moodustab 0,3–0,6 % SKPst (viimane arv kehtib juhul, kui võtta arvesse CO₂ hinnastamise mõju). Need kulud hõlmavad täiendavaid investeerimiskulusid nii pakkumise kui ka

nõudluse poolel, aga ka kütusesäästu. Makromajanduslik mõju on piiratud ja võib olla positiivne, sõltuvalt näiteks sellest, kuidas CO₂ hinnastamisest saadav tulu majandusse suunatakse.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Jõupingutuste jagamise määrus on eelkõige suunatud liikmesriikidele kui institutsioonilistele osalejatele ja mõjutab seega otseselt peamiselt liikmesriikide ametiasutusi. Mis puutub ettevõtjatesse, sealhulgas VKEdesse, siis jõupingutuste jagamise määrusega ei ole VKEdele ega teistele ettevõtjatele ette nähtud otseseid aruandekohustusi ning käsitletavad poliitikavariandid seda olukorda ei muuda. Samas tuleb arvestada, et paljud VKEd, näiteks transpordi, energeetika ja põllumajanduse valdkonnas tegutsevad VKEd, kuuluvad jõupingutuste jagamise määruse kohaldamisalasse. Üldiselt eeldatakse, et kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärke suurendatakse kõigis majandussektorites, mis aitab kaasa majanduse moderniseerimisele, kuid mõnes sektoris, näiteks fossiilkütuste kaevandamise ja jaotamisega seotud sektorites, võib eeldada ka langust.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvetele ja ametiasutustele?

Jõupingutuste jagamise sektorites riigi tasandi poliitika ja meetmete rakendamise praktiline mõju liikmesriikidele sõltub igas konkreetses riigis valitud meetmetest, mis on esitatud ajakohastatud riiklikus energia- ja kliimakavas ning mida Euroopa Komisjon on kooskõlas energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määrusega hinnanud.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Jõupingutuste jagamise määruse tulemusena võtavad liikmesriikide ametiasutused täiendavaid meetmeid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks sellistes sektorites nagu hooned, maanteetransport, väiketööstus ja põllumajandus. Ümberkujundamisega kaasneb sageli suurem investeerimisvajadus, mis toob kaasa suurema tõhususe ja/või väiksemad tegevuskulud. Seega on mõju seotud investeerimisküsimustega ja nende lahendamise viisiga, näiteks väikese sissetulekuga leibkondade puhul. Seetõttu seatakse jõupingutuste jagamise määruses eesmärgid diferentseeritult, võttes aluseks peamiselt SKP elaniku kohta ja mitte lähtudes eesmärkide kindlaksmääramisel üksnes kulutõhususest, sest selle tulemuseks oleks suhteliselt suurem mõju väikese sissetulekuga liikmesriikides.

Proportsionaalsus?

Kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kõrgemate eesmärkide saavutamiseks on vaja võtta täiendavaid meetmeid nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Jõupingutuste jagamise määrus on vahend, mis ergutab ELi liikmesriikide tegevust paindlikul ja asjakohasel viisil ning on kooskõlas muude ELi õigusaktidega. Kavandatud meede on proportsionaalne ELis seatud kliimaeesmärkide saavutamiseks.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Jõupingutuste jagamise määrus peaks kehtima vähemalt 2030. aastani. Edusamme hinnatakse iga-aastase kasvuhoonegaaside heite seire-, aruandlus- ja kontrollisüsteemi raames. Õigusaktiga nähakse ette korrapärane läbivaatamine. Seda tehakse samal ajal muude kliimaalaste õigusaktide, näiteks ELi heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi, maakasutust, maakasutuse muutust ja metsandust käsitleva määruse ning sõiduautode ja kaubikute CO₂ heite norme käsitleva määruse läbivaatamisega.