



Bryssel 20.7.2016
COM(2016) 483 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

päätöksen N:o 406/2009/EY täytäntöönpanon arvioinnista sen 14 artiklan mukaisesti

{SWD(2016) 251 final}

1. Johdanto

Osana ilmasto- ja energiapakettia vuonna 2009 tehdyssä päätöksessä N:o 406/2009/EY¹ (taakanjakopäätös, ESD) määritetään kasvihuonekaasupäästörajat kaikille jäsenvaltioille vuoteen 2020 mennessä. Päätös kattaa liikenne-, rakennus-, maatalous-, pienteollisuus- ja jätehuoltoalojen päästöt. Näiden alojen päästöt muodostivat yhteensä yli 55 prosenttia EU:n kokonaiskasvihuonekaasupäästöistä vuonna 2013.² Taakanjakopäätöksen tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 mennessä 10 prosenttia vuoden 2005 tasosta sekä edistää sen soveltamisalaan kuuluvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä oikeudenmukaisesti ja kustannustehokkaasti. Taakanjakopäätös tuli voimaan kesäkuussa 2009.

Tämä kertomus täyttää taakanjakopäätöksen 14 artiklassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan komission on laadittava kertomus päätöksen täytäntöönpanosta ja toimitettava kertomuksensa Euroopan parlamentille ja neuvostolle 31. lokakuuta 2016 mennessä. Kertomuksessa esitetään, miten taakanjakopäätös on toistaiseksi toteutunut, ja kerrotaan, mitä voidaan oppia. Lisäksi siinä käsitellään toimia, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi päätöksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla ja päätöksen vaikutuksia kansallisiin päästöihin. Arvioinnin tulokset esitellään yksityiskohtaisemmin tähän kertomukseen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.³

Jäsenvaltioiden ensimmäinen päätöksen mukainen raportointivuosi oli 2015. Arviointiajankohtana suurinta osaa päätöksen säännöksistä ei ollut vielä sovellettu, minkä vuoksi oli vaikeaa tehdä johtopäätöksiä niiden asianmukaisuudesta tai pohtia kokemusten pohjalta mahdollisia muutoksia. Arvioinnin tueksi saatiin kuitenkin arvokasta näyttöä päätöksen oikeudellisesta täytäntöönpanosta ja valmistelutyöstä jäsenvaltioissa.

2. Taustaa

Ilmasto- ja energiapaketissa asetetaan tavoitteet vuodelle 2020. Paketissa edellytetään 20 prosentin vähennystä kasvihuonekaasupäästöihin vuoden 1990 tasoihin verrattuna, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuudeksi 20 prosenttia energian loppukulutuksesta EU:ssa ja 20 prosentin parannusta energiatehokkuuteen.

Euroopan unionille asetettu tavoite vähentää kasvihuonepäästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä vastaa 14 prosentin vähennystä vuoteen 2005 verrattuna. Vähennystavoite on jaettu päästökauppajärjestelmään ja taakanjakopäätökseen kuuluvien alojen kesken. EU:n päästökauppajärjestelmän kattaviin päästöihin edellytetään 21 prosentin vähennystä vuoden 2005 tasoihin verrattuna. Taakanjakopäätöksen piiriin kuuluviin päästöihin puolestaan edellytetään 10 prosentin vähennystä vuoden 2005 tasoihin verrattuna.

Jotta koko EU:n kattava 10 prosentin vähennysosuus kasvihuonekaasupäästöistä vuoteen 2020 mennessä voitiin jakaa, jäsenvaltioille asetettiin vuodeksi 2020 kansallisia tavoitteita. Tavoitteet määräytyivät sen mukaan, mikä on jäsenvaltion suhteelliseen vaurauteen perustuva talouden kantokyky (mitattuna vuoden 2005 bruttokansantuotteella henkeä kohden). Tavoitteet vaihtelevat rikkaimpien jäsenvaltioiden 20 prosentin vähennyksestä vuoteen 2020 mennessä (vuoden 2005 tasoon verrattuna) köyhimmän jäsenvaltion 20 prosentin kasvuun. (Katso kuva 1).

Taakanjakopäätöksessä ei aseteta erityisiä päästötavoitteita sen soveltamisalaan kuuluville yksittäisille aloille, vaan jäsenvaltio voi valita, mistä ja miten se saavuttaa tarvittavat vähennykset. Maankäytön,

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 406/2009/EY, tehty 23 päivänä huhtikuuta 2009, jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämismitoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä;

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

² Nykyinen taakanjakopäätös kattaa samat kasvihuonekaasupäästöt kuin Kioton pöytäkirja typpitrifluoridipäästöjä (NF3) lukuun ottamatta. Maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF-sektorin) päästöt ja poistumat eivät sisälly taakanjakopäätökseen. Kansainvälisessä meriliikenteessä syntyvät kasvihuonekaasupäästöt eivät kuulu taakanjakopäätöksen soveltamisalaan.

³ SWD(2016) 251.

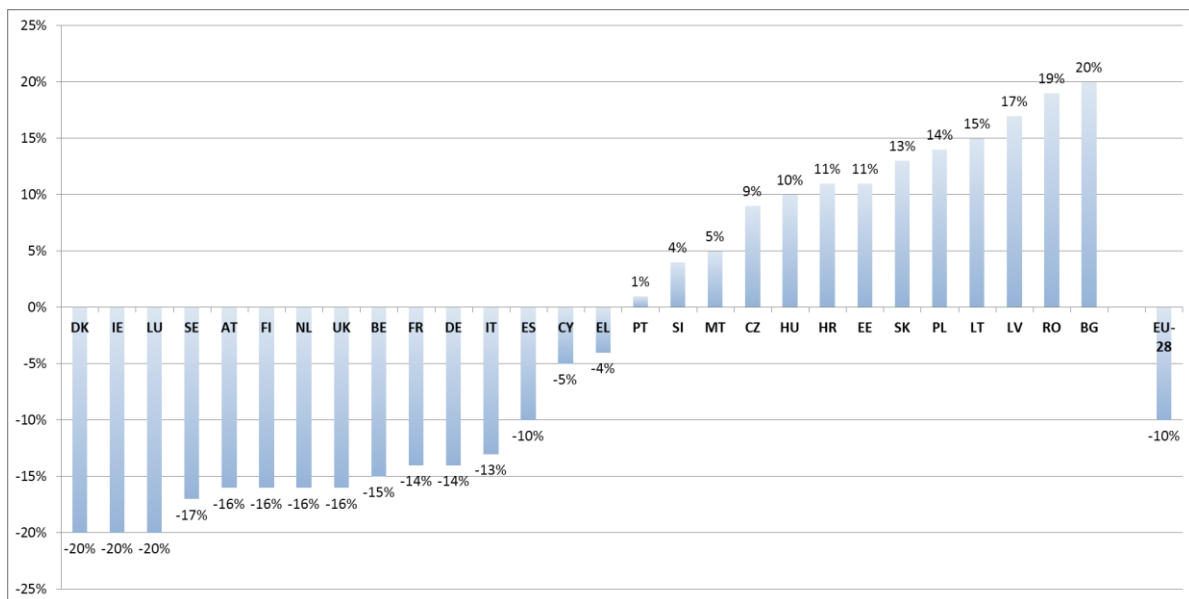
maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF-sektorin) päästöt ja poistumat eivät kuulu taakanjakopäätöksen soveltamisalaan.

Täyttääkseen sitoumuksensa jäsenvaltioiden on rajoitettava kasvihuonekaasupäästöjään taakanjakopäätökseen kuuluvilla aloilla. Jäsenvaltioiden odotetaan myös panemaan täytäntöön tarvittavat kansalliset politiikat ja toimenpiteet velvoitteidensa täyttämiseksi. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa hyödyntää liikkumavaraa täyttääkseen velvoitteensa ja parantaakseen kustannustehokkuuttaan.

Taakanjakopäätöksessä määritellään myös lineaarisesti sitovat päästöraajat (vuotuiset päästökiintiöt) kullekin vuodelle velvoitekaudella 2013–2020. Edistyminen vuoden 2020 tavoitteisiin nähden varmistetaan vuotuisilla raportointivelvoitteilla ja vaatimustenmukaisuuden tarkastuksilla. Jäsenvaltioilla on velvollisuus raportoida kasvihuonekaasupäästöistään ja ennakoidusta edistymisestään ESD-velvoitteiden täyttämässä.

Jäsenvaltiot vastaavat ESD-velvoitteiden mukaisten politiikkojen ja toimenpiteiden toteuttamisesta. Tukena jäsenvaltioilla on useita EU:n tasoisia toimenpiteitä⁴, joista osalla on tarkoitus edistää myös EU:n vuodeksi 2020 asettamien uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden tavoitteiden saavuttamista. Tällaiset päästövähennyksiä tukevat EU:n politiikat ovat tärkeitä, sillä ne vauhdittavat EU:n laajuisia päästövähennyksiä taakanjakopäätöksen kattamilla aloilla. On kuitenkin selvää, että päästövähennykset on toteutettava kansallisten politiikkojen ja toimenpiteiden avulla, erityisesti liikenne- ja rakennusalojen kaltaisilla aloilla.

Kuva 1: Taakanjakopäätöksen mukaiset jäsenvaltioiden kasvihuonekaasupäästöraajat vuonna 2020



Päästöraajat vuodelle 2020 on asetettu vuoden 2005 päästötasoihin verrattuna. Lähde: Päätös N:o 406/2009/EY.

Taakanjakopäätös tarjoaa jäsenvaltioiden käyttöön erilaisia joustovälineitä, joilla ne voivat täyttää sitoumuksensa joustavasti ja edistää vuodelle 2020 asetettujen EU:n laajuisten tavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaammin. Joustovälineet antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden hallita vuotuisia päästökiintiöitään ja alkaa siirtää niitä toisilleen velvoitekaudella. Jos jäsenvaltion

⁴ Esimerkkejä asiaa koskevasta EU:n lainsäädännöstä ovat asetus henkilöautojen ja pakettiautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä, kaatopaikkadirektiivi, rakennusten energiatehokkuusdirektiivi, energiatehokkuusdirektiivi, uusiutuvista energialähteistä annettu direktiivi, F-kaasuasetus ja ajoneuvojen ilmastointijärjestelmistä annettu asetus, ekologisen suunnittelun puitteet, nitraattidirektiivi ja yhteisen maatalouspolitiikan viherryttäminen.

kasvihuonekaasupäästöt ylittävät sille määritetyn vuotuisen päästökiintiön, se voi lainata 5 prosenttia omasta seuraavan vuoden kiintiöstään, ostaa päästökiintiöitä muilta jäsenvaltioilta tai käyttää kansainvälisiä hankeperäisiä hyvityksiä, jotta päästöt pysyvät vuosittain asetetuissa rajoissa. Jos jäsenvaltion päästöt vähenevät vaadittua enemmän ja se ylittää kyseiselle vuodelle asetetut tavoitteensa, se voi joko säästää päästökiintiöidensä ylijäämän ja käyttää sen myöhemmin velvoitekaudella tai siirtää sen toiselle jäsenvaltiolle.⁵

Jäsenvaltiot raportoivat taakanjakopäätöksen vuotuisen raportointi- ja velvoitekauden mukaisesti kasvihuonekaasupäästöistään kansallisissa inventaarioraporteissa. Raportoidut päästöt validoidaan päästöinventaarion tarkastuksissa, ja vaatimustenmukaisuuden tarkastuksissa jäsenvaltion todellisia päästöjä verrataan sen tietylle vuodelle määritettyyn vuotuisen päästökiintiöön. Jos jäsenvaltion päästöt ylittävät joustovälineiden hyödyntämisestä huolimatta vuotuisen kiintiön, sille määrätään tietyt seuraamukset, ja sen on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

3. Arvioinnin soveltamisala ja menetelmä

Komissio suoritti taakanjakopäätöksen arvioinnin vuonna 2015. Arviointia johti ohjausryhmä, jonka jäsenistö oli koottu asianomaisista komission pääosastoista. Ryhmässä oli mukana myös Euroopan ympäristökeskus (EYK). Arvioinnin tueksi laadittiin ulkopuolinen selvitys taakanjakopäätöksen täytäntöönpanosta.⁶

Arvioinnissa selvitettiin taakanjakopäätöksen vaikutuksia niin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasolla. Siinä keskityttiin jäsenvaltioiden vuodesta 2009 lähtien toteuttamiin toimiin taakanjakopäätöksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Arviointi kattoi ajanjakson taakanjakopäätöksen voimaantulosta kesäkuussa 2009 marraskuuhun 2015. Taakanjakopäätöksen 14 artiklassa asetetun vaatimuksen mukaisesti arvioinnin soveltamisalaan kuuluivat kaikki päätökseen sisältyvät säännökset ja vaatimukset, muun muassa päätöksen täytäntöönpanon vaikutukset kilpailuun.

Arvioinnissa tutkittiin, mikä on tähän mennessä taakanjakopäätöksen täytäntöönpanon merkityksellisyys, vaikuttavuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus ja millaista eurooppalaista lisäarvoa siitä on saatu. Arvioinnissa käytettiin tietoja raportoiduista päästöistä ja päästöjen suuntauksista, hyväksytyistä politiikoista ja toimenpiteistä sekä kyselyistä ja strukturoiduista haastatteluista, joita tehtiin jäsenvaltioiden asiantuntijoille ja muille taakanjakopäätöksen kansallisen tason toteuttamiseen osallistuville sidosryhmille.⁷ Arvioinnissa huomioitiin myös tulokset julkisesta kuulemisesta, joka järjestettiin valmisteltaessa lainsäädäntöehdotusta jäsenvaltioiden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä taakanjakopäätöksen mukaisilla aloilla vuosina 2021–2030.⁸

Arvioinnin tuloksia hyödynnettiin laadittaessa vaikutustenarviointia, joka liitettiin komission lainsäädäntöehdotukseen taakanjakopäätöksen jatkosta vuoden 2020 jälkeiselle ajalle ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiksi 2030.

4. Täytäntöönpano – tilannekatsaus

Taakanjakopäätös on vasta alkuvaiheessa: suurin osa taakanjakopäätökseen sisältyvistä jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksista oli ajankohtaisia ensi kertaa vuonna 2015, ja vaatimustenmukaisuuden tarkastusten velvoitejakson 2013–2014 kahdelta ensimmäiseltä vuodelta on määrä valmistua vuonna 2016. Nykyisen vuotuisen päästöraportoinnin ansiosta voidaan kuitenkin havaita keskeiset päästösuuntauksukset jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla.

Taakanjakopäätöksen nojalla jäsenvaltioiden on raportoitava kasvihuonekaasupäästöistään vuosittain. Lisäksi jäsenvaltioiden on joka toinen vuosi raportoitava kansallisella tasolla toteuttamistaan politiikoista ja toimenpiteistä sekä toimitettava vuonna 2015 päivitetty ennuste edistymisestään

⁵ Tarkempia tietoja olemassa olevista joustovälineistä on valmisteluasiakirjassa SWD(2016) 251 olevassa liitteessä 4.

⁶ Arvioinnissa käytetty menetelmä ja näyttö esitetään valmisteluasiakirjassa SWD(2016) 251 olevassa liitteessä 3. Ulkopuolinen selvitys: ks. *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, Ricardo Energy and Environment, Trinomic ja Vito.

⁷ Sidosryhmien kuulemisen tulokset esitetään valmisteluasiakirjassa SWD(2016) 251 olevassa liitteessä 2.

⁸ Lisätietoja tästä kuulemisesta, ks. http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm

vuodelle 2020 asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Komissio kokoaa vuosittain yhteen jäsenvaltioiden raportoimat tiedot ja julkaisee kertomuksen, jossa se esittää tiedot jäsenvaltioiden edistymisestä kohti vuoden 2020 ESD-tavoitteita ja analysoi edistymistä. Jäsenvaltioiden edistymisen arviointi on myös osa komission keväisin julkaisemaa eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaista raportointia. EU:n ja jäsenvaltioiden päästösuuntauksat ja -ennusteet julkaisee vuosittain myös Euroopan ympäristökeskus, joka avustaa komissiota taakanjakopäätöksen täytäntöönpanossa.

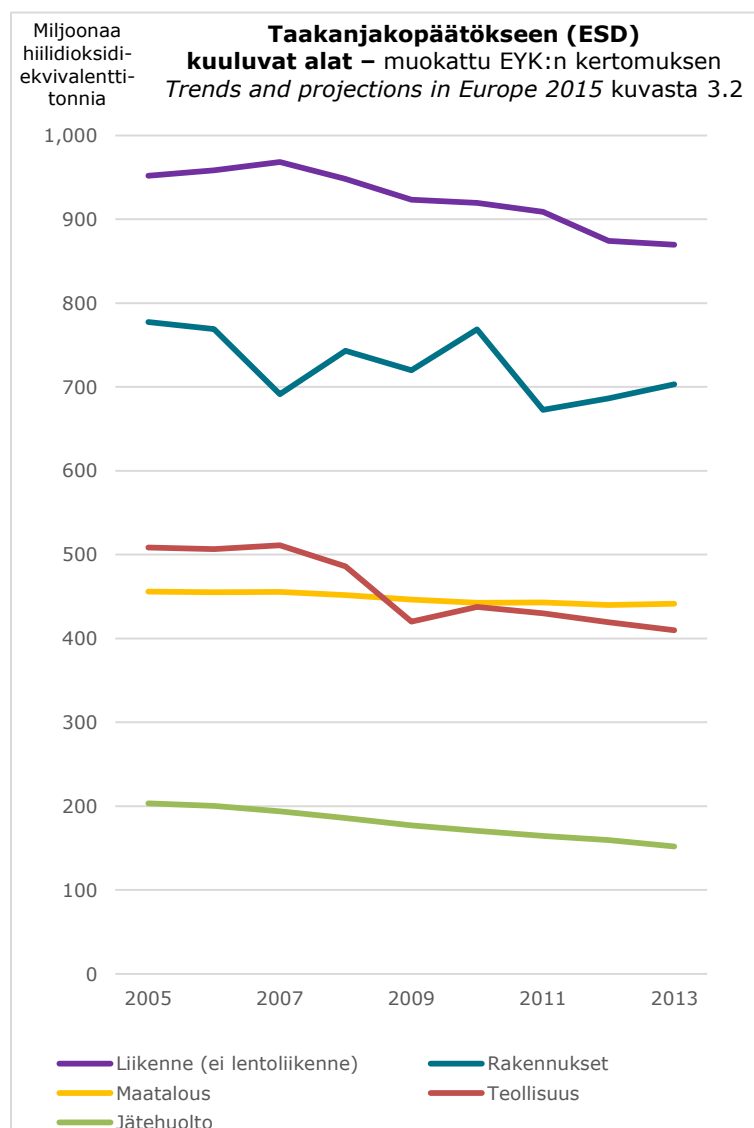
Jäsenvaltiot ovat toistaiseksi täyttäneet raportointivelvollisuutensa, ja tiedonvaihto komission kanssa on sujuvaa. Komissio ja jäsenvaltioiden asiantuntijat tapaavat useita kertoja vuodessa ilmastonmuutoskomitean työryhmissä, joissa seurataan ESD-raportointivelvoitteiden toteutumista.

Vuosina 2005–2013 kokonaispäästöt vähenivät kaikilla sektoreilla. Vähennykset vaihtelivat maatalouden 3 prosentista jätehuollon 25 prosenttiin. (Kuva 2) Tarkastelujaksolla kasvihuonekaasuintensiteetti väheni kaikissa jäsenvaltioissa, sekä asukasta kohden että suhteessa BKT:hen.

Taakanjakopäätöksen mukaiset päästöt jäsenvaltiota kohden ovat myös vähentyneet merkittävästi vuodesta 2005. Taakanjakopäätöksen mukaiset päästöt jäivät kaikissa jäsenvaltioissa niiden vuotuisten rajojen alle vuosina 2013 ja 2014.⁹ Tavoitetaso ylittyi tyypillisesti voimakkaammin maissa, joissa päästöihin sallittiin kasvua vuoteen 2005 verrattuna. Päästöt jäivät merkittävästi alle vuoden 2014 rajojen myös vakavan taantuman maissa (esim. Kreikassa, Portugalissa ja Espanjassa).

⁹ Perustuu vuonna 2015 toimitettuihin päästöraportteihin. Ks. myös valmisteluasiakirja SWD(2016) 251, s. 17.

Kuva 2: Saavutettu taakanjakopäätöksen mukainen päästövähennys EU:n tasolla vuosina 2005–2013

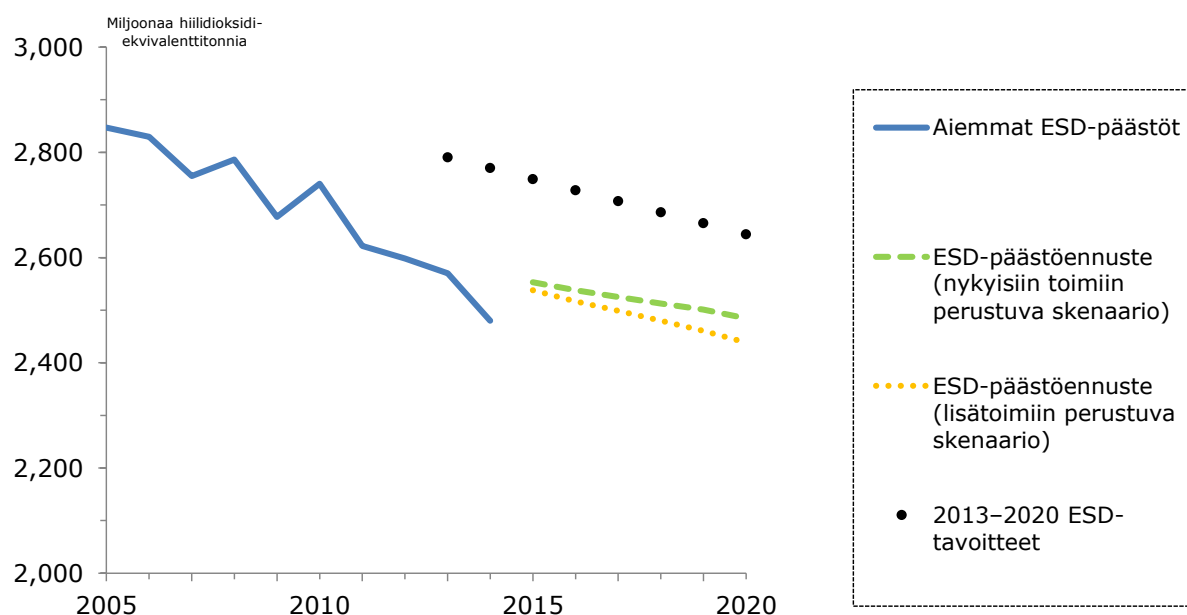


Jäsenvaltioiden vuonna 2015 toimittamien ennusteiden mukaan taakanjakopäätöksen mukaisten kokonaispäästöjen odotetaan vähenevän edelleen vuoteen 2020 asti (kuva 3) ja pysyttelevän jatkuvasti tavoitetasojen alapuolella EU:n tasolla. Ennusteiden mukaan 24 jäsenvaltiota saavuttaa kansalliset tavoitteensa. Neljä jäsenvaltiota puolestaan joutunee ryhtymään lisätoimiin tai turvautumaan taakanjakopäätöksen tarjoamiin joustovälineisiin saavuttaakseen tavoitteensa.¹⁰

Toistaiseksi yksikään jäsenvaltio ei ole hyödyntänyt taakanjakopäätöksen joustovälineitä, sillä kaikki maat näyttävät pysyvän vuotuisten päästörajojensa puitteissa velvoitekauden kahtena ensimmäisenä vuonna. Tulevaisuudessa voidaan olettaa, että osa jäsenvaltioista, joiden päästörajojen ennustetaan ylittyvän vuoteen 2020 mennessä, hyödyntää joustovälineitä esimerkiksi käymällä kauppaa päästöoikeuksista muiden jäsenvaltioiden kanssa. Vaikka taakanjakopäätöksen joustovälineitä ei ole testattu käytännössä, niitä kannatetaan laajalti, ja ne saivat myös hyväksynnän jäsenvaltioilta sidosryhmien kuulemisessa.

¹⁰ Kertomus edistymisestä ilmastotoimissa, COM(2015) 576 final.

Kuva 3: Todelliset ja ennustetut taakanjakopäätöksen mukaiset päästöt vuosina 2005–2020



Lähde: EYK (2015) *Trends and projections in Europe 2015*, päivitetty maaliskuun 2016 päästöinventaarion tiedoilla. Musta pisteiviiva kuvaa lineaarisesti taakanjakopäätöksen mukaisia vuotuisia päästörajoja ajanjaksolla 2013–2020.

5. Arvioinnin tulokset

Arvioinnissa tarkasteltiin komission arviointiohjeiden mukaisesti taakanjakopäätöksen merkityksellisyyttä, tuloksellisuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja eurooppalaista lisäarvoa. Arvioinnissa tarkasteltiin myös taakanjakopäätöksen 14 artiklassa asetetun vaatimuksen mukaisesti päätöksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun.

5.1 Merkityksellisyys

Taakanjakopäätöksen tavoitteet ovat edelleen merkityksellisiä ja vastaavat yhä vahvasti EU:n tarpeita. Erityisesti ilmenee voimakas tarve rajoittaa ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä ja ottaa käyttöön asianmukaiset mekanismit, jotka kuvaavat ilmastonmuutoksesta yhteiskunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Taakanjakopäätös on yhä merkityksellinen myös siinä mielessä, että sillä voidaan puuttua markkinoiden puutteisiin, sillä päätöksen pakottava luonne antaa osaltaan asianmukaisen hintasignaalin päästöjen vähennykseen.

Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 hyväksymät päätelmät ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista 2030 vahvistivat taakanjakopäätöksen merkityksen ja sen jatkon vuoteen 2030. Jatkettuun päätökseen sisältyvät samat osat kuin taakanjakopäätökseen vuodelle 2020.

Pariisin sopimuksen hyväksyminen joulukuussa 2015 vahvisti EU:n korkeimman tason sitoumuksen kansallisten kasvihuonekaasupäästöjen rajuun vähentämiseen myös vuodelle 2030 ja sen jälkeen. Aiotun kansallisesti määritellyn panoksen (INDC) mukaan EU sitoutuu vähentämään päästöjä alueellaan vähintään 40 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2030 mennessä.

5.2 Vaikuttavuus

EU on hyvää vauhtia saavuttamassa vuodelle 2020 määritellyt kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteet taakanjakopäätöksen mukaisilla aloilla. Jäsenvaltioiden vuonna 2015 toimittamien raporttien mukaan kasvihuonekaasupäästöt jäivät vuosina 2013 ja 2014 kaikissa jäsenvaltioissa alle

kunkin valtion vuotuisen rajan. Vuonna 2013 taakanjakopäätöksen mukaiset kokonaispäästöt olivat EU:n tasolla 9,7 prosenttia vuoden 2005 päästöjä pienemmät. Vuonna 2014 taakanjakopäätöksen mukaiset päästöt vähenivät EU:ssa edelleen ja olivat 12,9 prosenttia vuoden 2005 tasoa pienemmät. Päästöt jäivät siis taakanjakopäätöksessä EU:n tasolle vuodeksi 2020 määriteltä tavoitetta pienemmiksi. EU on siis hyvää vauhtia saavuttamassa taakanjakopäätöksessä vuodelle 2020 määritellyt tavoitteensa, ja kaikki jäsenvaltiot ovat olleet mukana vähentämässä kasvihuonekaasupäästöjä.

Saavutettu päästövähennys on osoitus tuloksellisuuden merkittävästä parannuksesta verrattuna vuoden 2020 tavoitteiden sopimisajankohtana laadittuun nykykehitysskenaarioon. Päästövähennykset ovat tähän mennessä olleet olennaisesti merkittävämmät kuin vuonna 2007 osattiin ennakoida Eurooppa-neuvoston hyväksymissä EU:n ilmastotavoitteissa 2020 ja komission tekemässä ilmasto- ja energiapaketin vaikutustenarvioinnissa. Kyseisessä vaikutustenarvioinnissa laaditun nykykehitysskenaarion mukaan taakanjakopäätöksen mukaisten päästöjen odotettiin kasvavan 2,4 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2020.¹¹

Taloudellinen taantuma on vaikuttanut myös kasvihuonekaasupäästöihin tietyillä ESD-aloilla (erityisesti rahtiliikenteessä), ja vaikutusten odotetaan ulottuvan vuoteen 2020 asti. Bruttokansantuotteen vaihtelu ei kuitenkaan näy suoraan monilla ESD-aloilla (kuten rakennusala ja maataloudessa). Näihin aloihin voidaan vaikuttaa voimakkaammin poliittisin keinoin. Voidaan siis päätellä, että osa ESD-alojen kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä on EU:n tason ja jäsenvaltioiden tason poliittisten toimien ansiota.

Toisin sanoen saavutettuja päästövähennyksiä voidaan pitää osittain ilmasto- ja energiapolitiikan ja niihin liittyvien, jäsenvaltioissa jo toteutettujen toimien (joista osa on toteutettu taakanjakopäätöksen johdosta) ansiota.

Tätä havaintoa tukee myös kaudella 2005–2012 toteutettu osatekijöiden analyysi, joka kattoi fossiilisten polttoaineiden polton hiilidioksidipäästöt, jotka muodostavat noin 80 prosenttia kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä sekä päästökauppajärjestelmään että taakanjakopäätöksen kuuluvilla sektoreilla. Analyysin mukaan teknologiset muutokset vaikuttivat eniten päästöjen vähenemiseen. Niiden vaikutus oli huomattavasti suurempi kuin talouden alojen sisäiset ja alojen väliset muutokset. Teknologiset muutokset korvasivat moninkertaisesti bruttokansantuotteeseen liittyvät, päästöjä lisäävät tekijät talouskriisin aikana.

Tulokset osoittivat, että hiilidioksidipäästöt vähenivät yhteensä 11,5 prosenttia vuosina 2005–2012. Teknologisilla muutoksilla oli suurin vaikutus päästöjen vähenemisessä, sillä niiden osuus vähennyksistä on 18,5 prosenttia, mikä on huomattavasti suurempi kuin talouden alojen välisten muutosten vaikutus. Ilmasto- ja energia-alalla toteutetuilla politiikoilla oli merkittävä vaikutus vähemmän hiili-intensiivisten teknologioiden, kuten uusiutuvan energian, omaksumiseen. Taloudellisen toiminnan kasvu (BKT) aiheutti 6,8 prosentin kasvun päästöissä. Talouden rakenteelliset muutokset (kiinteähintainen BKT ja hiili-intensiteetti kaikilla talouden aloilla) puolestaan aiheuttivat pienen 1,7 prosentin kasvun päästöissä.¹²

Aineistosta ei ollut mahdollista päätellä, missä määrin aiemmissä päästöissä ja ennusteiden mukaisissa tulevaisuudessa havaittujen suuntausten voidaan luotettavasti katsoa johtuvan tietyistä politiikoista. On erityisen vaikeaa erottaa taakanjakopäätöksen vaikutuksia kansallisten ilmasto- ja energiapolitiikkojen ja muiden EU:n laajuisten ilmasto- ja energiapakettiin sisältyvien hankkeiden vaikutuksista, sillä ne vaikuttavat suoraan päästöjen eri taustatekijöihin.

Osa sidosryhmistä piti taakanjakopäätöstä merkittävänä liikkeellepanevana voimana uusien kansallisten politiikkojen ja toimenpiteiden luomisessa. Osa taas katsoi, että taakanjakopäätöksellä on ollut toistaiseksi vain vähän tai ei juurikaan vaikutusta kansallisen politiikan kehitykseen. Taakanjakopäätöksen vaikuttavuus näyttää myös vaihtelevan jäsenvaltioiden välillä. Se voi kuvastaa jäsenvaltioiden eri tilanteita sen mukaan, edellyttävätkö asetetut ESD-tavoitteet niiltä lisätoimia.

¹¹ SEC(2008) 85/3 EC. Ks. myös *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, s.12.

¹² Kertomus edistymisestä ilmastotoimissa, COM(2015) 576 final, s. 9.

Taakanjakopäätöksen arviointi osoitti, että kansallisia politiikkoja on pantu täytäntöön aiempaa enemmän ESD-aloilla useimpina vuosina vuodesta 2007 alkaen, jolloin Eurooppa-neuvosto hyväksyi EU:n ilmastotavoitteet vuodelle 2020. Ilman taakanjakopäätöstä toimiin päästöjen vähentämiseksi ESD-aloilla ei välttämättä olisi ryhdytty lainkaan tai niihin olisi ryhdytty hitaammin.

5.3 Tehokkuus

Toimien toteuttamisen kustannuksia ja hyötyjä ESD-aloilla on vaikea määrittää, sillä suoraa yhteyttä useiden kansallisten ilmasto- ja energiapolitiikkojen ja päästövähennysten välillä on hankala havaita. Määrittelyä vaikeuttaa myös se, että politiikkoja ja toimenpiteitä koskevissa jäsenvaltioiden raporteista saadaan vajavaiset tiedot odotetuista ja todellisista kustannuksista ja hyödyistä.

Taakanjakopäätöksen suurin hyöty liittyy kasvihuonekaasupäästöjen vähentymiseen päätöksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Suorien kustannusten lisäksi taakanjakopäätöksen täytäntöönpanosta on mahdollisesti seurannut myös erilaisia taloudellisia sivuhyötyjä, kuten parempi ilmanlaatu ja energiavarmuus.

Jäsenvaltiot hyötävät taakanjakopäätöksestä myös laadullisesti, sillä sen avulla ne voivat luoda institutionaalisia järjestelmiä, tavoitteita sekä tiedonkeruu- ja raportointimenetelmiä päästöjen vähentämiseksi ESD-aloilla. Tämä hyöty on selkeämmin havaittavissa jäsenvaltioissa, joissa näiden alojen päästöjen vähentämispolitiikoissa valta on siirretty alueelliselle tasolle.

Taakanjakopäätöksen täytäntöönpanon kustannukset muodostuvat pääasiassa kahdesta osasta: politiikkojen ja toimenpiteiden toteutuksesta asianomaisilla aloilla sekä ESD-raportoinnista.

Raportoinnin kustannusten osalta havaittiin, että taakanjakopäätöksen toivotut tulokset saavutetaan tehokkaasti, vaikka hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää. Raportointiin ja vaatimusten noudattamiseen liittyvät kustannukset ovat kohtuulliset ja koituvat pääasiassa komission ja Euroopan ympäristökeskuksen maksettavaksi. Jäsenvaltioiden välillä ei havaittu merkittävää vaihtelua. EU:n tasolla aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia voidaan mahdollisesti vähentää esimerkiksi yksinkertaistamalla vaatimustenmukaisuuden tarkastuksia tai tekemällä niitä harvemmin.

Jäsenvaltioista kolme ilmoitti aikovansa hyödyntää taakanjakopäätöksen mahdollistamia joustovälineitä ostamalla vuotuisia päästökiintiöitä muilta. Kymmenen jäsenvaltiota puolestaan suunnitteli myyvänsä vuotuisia päästökiintiöitä. Vähäinen siirtotarve voi johtua siitä, että taakanjakopäätöksen toteutus on yhä varhaisessa vaiheessa. Myös muut muutostekijät, joita ei ole tarkasteltu arvioinnissa, ovat voineet saada jäsenvaltiot ryhtymään mieluummin kansallisiin toimiin kuin ostamaan vuotuisia päästökiintiöitä muilta jäsenvaltioilta.

5.4 Johdonmukaisuus

Sidosryhmien haastatteluista saadun aineiston ja vähemmässä määrin kirjallisen aineiston tarkastelun pohjalta näyttää siltä, että taakanjakopäätöksen tavoitteet ovat suurelta osin johdonmukaiset EU:n muun ilmasto- ja energiapolitiikan, kuten päästökauppajärjestelmän, energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan liittyvän politiikan, kanssa. Sidosryhmät havaitsivat taakanjakopäätöksen tavoitteiden olevan hyvin yhdenmukaiset energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan liittyvien EU:n tavoitteiden kanssa. Osa sidosryhmistä tosin kyseenalaisti itse tavoitteiden johdonmukaisuuden.

Koska jäsenvaltiot voivat joustavasti valita, miten ne toteuttavat omat päästöraajansa, taakanjakopäätöksen tavoitteita pidettiin suurelta osin johdonmukaisina kansallisen politiikan kanssa.

Taakanjakopäätöksen johdonmukaisuudessa maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen (LULUCF-sektori) liittyvien toimenpiteiden kanssa sen sijaan on mahdollisesti puutteita. Johdonmukaisuus liittyy osittain muihin kansainvälisiin sitoumuksiin pikemminkin kuin johdonmukaisuuteen EU:n politiikkojen kanssa. Maatalous kuuluu sekä taakanjakopäätöksen että Kioton pöytäkirjan soveltamisalaan. LULUCF-sektori puolestaan kuuluu Kioton pöytäkirjan soveltamisalaan mutta ei taakanjakopäätöksen soveltamisalaan.

Arvioinnissa havaittiin myös vahvaa johdonmukaisuutta muiden, erityisesti EU:n sisäisten ja kansainvälisten raportointivelvoitteiden kanssa. Arvioinnissa pantiin merkille mahdollisuuksia taakanjakopäätökseen ja EU:n energialainsäädäntöön liittyvien raportointivelvollisuuksien virtaviivaistamiseen.

5.5 Eurooppalainen lisäarvo

Enemmistöllä EU:n jäsenvaltioista oli joko heikkoja kansallisia muutostekijöitä tai niitä ei ollut lainkaan ennen taakanjakopäätöstä. Tästä voidaan päätellä, että ilman taakanjakopäätöstä näihin toimiin ei välttämättä olisi ryhdytty tai niihin olisi ryhdytty hitaammin.

Arviointi osoitti, että jäsenvaltiot, joiden omat kasvihuonekaasupäästötavoitteet ovat taakanjakopäätöksen mukaisia tavoitteita kunnianhimoisemmat, olisivat saattaneet joka tapauksessa ryhtyä toimiin kansallisen lainsäädäntönsä ansiosta. Tässä ei kuitenkaan huomioida sitä, että keskustelut vuodelle 2020 asetetuista EU:n laajuisista tavoitteista ovat osaltaan voineet edistää kansallisten tavoitteiden asettamista. Keskusteluissa saatiin nimittäin varmuus siitä, että muut EU:n jäsenvaltiot ryhtyisivät vähimmäistason toimiin. Vaikka jäsenvaltiossa olisikin muita toiminnan käynnistäviä tekijöitä, taakanjakopäätöksen katsottiin antaneen lisäpontta toiminnalle silloinkin, kun se ei ollut ensisijainen muutostekijä.

Tärkeä taakanjakopäätöksen toistaiseksi tuoma lisäarvo on ollut myös ESD-alojen päästötietojen ja -ennusteiden laadun paraneminen kansallisella tasolla. Tämä on osaltaan helpottanut politiikan valmistelua. Vuotuinen päästöraportointi ja politiikan ja toimenpiteiden raportointia sekä ennusteita koskevat kaksivuotiskauden vaatimukset auttavat jäsenvaltioita pysymään ajan tasalla edistymisestä niin kasvihuonekaasupäästöjen kuin ilmasto- ja energiapolitiikan osalta. Samalla raportointivelvoitteet antavat jäsenvaltioille ja muille EU:n sidosryhmille mahdollisuuden verrata omaa suoriutumistaan muiden EU:n valtioiden suorituksiin.

Sidosryhmien kesken vallitsi vankka yksimielisyys siitä, että taakanjakopäätöksen kaltaiselle välineelle on tarve myös vuoden 2020 jälkeen.

5.6 Kilpailu

Arvioinnissa tarkasteltiin, ovatko jäsenvaltioiden taakanjakopäätöksen johdosta toteuttamat kansalliset politiikat ja toimenpiteet voineet vääristää EU:n sisämarkkinoita. Koska tällaisten kansallisten toimenpiteiden vaikutuksista EU:n sisämarkkinoihin ei ollut saatavilla tarkkoja tietoja, seurausten arviointi perustuu yksinomaan sidosryhmien näkemyksiin.

Enemmistö sidosryhmistä totesi, että taakanjakopäätös ei ole vaikuttanut lainkaan tai on vaikuttanut vain vähän kilpailuun EU:n alueella. Kaksi vastaajista huomautti, että taakanjakopäätöksen aiheuttama kansallinen päästöjen vähentämispolitiikka voi rajoittaa maataloustuotannon kasvumahdollisuuksia, sillä alan mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen nähdään pienempinä. Yksikään sidosryhmistä ei kuitenkaan esittänyt esimerkkejä tapauksista, joissa taakanjakopäätöksestä johtuvat kansalliset politiikat ja toimenpiteet olisivat vaikuttaneet negatiivisesti tiettyihin yrityksiin tai jonkin alan osa-alueisiin.

6. Päätelmät

Taakanjakopäätöksen täytäntöönpano on yhä alkutaipaleella. Tähän mennessä kerätyn aineiston perusteella näyttää kuitenkin selvältä, että ESD-tavoitteet ovat ESD-kasvihuonekaasupäästöjen tehokkaaseen vähentämiseen tähtäävien uusien kansallisten politiikkojen ja toimenpiteiden syntyä. Suurin osa päästövähennyksistä vuodesta 2009 lähtien on peräisin teknologisista muutoksista ja politiikoista, joilla on saatu lisättyä vähemmän hiili-intensiivisen teknologian käyttöönottoa. Tätä on entisestään vahvistanut se, että taakanjakopäätös otettiin käyttöön samanaikaisesti useiden muiden EU:n ilmasto- ja energiaaloitteiden kanssa. Nämä 2020-pakettiin kuuluneet aloitteet liittyivät erityisesti energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan. Useilla ESD-aloilla, kuten rakennus-, liikenne-, maatalous- ja jätehuoltoaloilla, osan saavutetuista päästövähennyksistä voidaan katsoa johtuvan tekijöistä, joihin ovat vaikuttaneet 2020-paketin käynnistämät poliittiset toimet.

Vaikka arvioinnissa voitiin havaita, että taakanjakopäätös on edistänyt jonkin verran uusien kansallisten politiikkojen syntyä osassa jäsenvaltioita, aineistosta ei pystytty tekemään päätelmiä päätöksen tähänastisista kokonaisvaikutuksista kasvihuonekaasupäästöihin. Koska aineisto taakanjakopäätöksen johdosta toteutettujen kansallisten politiikkojen suorista kustannuksista oli hyvin rajallinen, ei näitä kustannuksia pystytty arvioimaan luotettavasti. Määrittelyä vaikeutti myös se, että jäsenvaltioiden tähän mennessä toimittamista politiikkoja ja toimenpiteitä koskevista raporteista on saatu vajavaiset tiedot odotetuista ja todellisista kustannuksista ja hyödyistä.

Taakanjakopäätöksen todettiin aiheuttaneen vain rajoitetusti hallinnollista lisärasitusta jäsenvaltioiden tasolla. EU:n tasolla hallinnollisia kustannuksia voitaisiin mahdollisesti vähentää, esimerkiksi yksinkertaistamalla vaatimustenmukaisuuden tarkastuksia tai tekemällä niitä harvemmin.

Taakanjakopäätös on edelleen johdonmukainen EU:n muun ilmasto- ja energiapolitiikan kanssa. Julkinen kuuleminen osoitti, että sidosryhmien kesken vallitsee vahva yksimielisyys siitä, että taakanjakopäätöksen kaltaista välinettä tarvitaan myös vuoden 2020 jälkeen.

Taakanjakopäätöksen todettiin tuovan lisäarvoa EU-tason toiminnan kautta. Jäsenvaltioiden sidosryhmissä vallitsi vahva yksimielisyys siitä, että taakanjakopäätös lisäsi tietoisuutta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämismahdollisuuksista ESD-aloilla ja vaikutti osaltaan uusien kansallisen tason institutionaalisten ja oikeudellisten puitteiden syntyyn. Lisäksi se paransi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen liittyvää koordinoitua ESD-aloilla sekä kansallisen ja alue- tai paikallishallinnon välillä.

Sidosryhmät eivät esittäneet näyttöä siitä, että taakanjakopäätöksen myötä sovellettavat kansalliset politiikat olisivat vääristäneet kilpailua kohtuuttomasti EU:n sisämarkkinoilla.