EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.9.2024
COM(2024) 550 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen uudelleentarkastelusta

{SWD(2024) 200 final}

1. ARVIOINTI ENERGIAUNIONIN JA ILMASTOTOIMIEN HALLINNOSTA: TILANTEEN KUVAUS

Asetus energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta[1], jäljempänä 'asetus', hyväksyttiin joulukuussa 2018. Tavoitteena oli luoda **vankka hallintojärjestelmä, jonka avulla EU voi saavuttaa energia- ja ilmastotavoitteensa sekä vuoden 2015 Pariisin sopimuksessa asetetut tavoitteet. Samalla EU:n energia- ja ilmastolainsäädännön mukaisia velvoitteita pyrittiin yhdentämään ja yksinkertaistamaan**. Asetus kattaa energiaunionin viisi ulottuvuutta: energiaturvallisuus, energian sisämarkkinat, energiatehokkuus, hiilestä irtautuminen sekä tutkimus, innovointi ja kilpailukyky.

Asetuksella vahvistetaan yhdennetyn kansallisen energia- ja ilmastopolitiikan suunnittelua luomalla johdonmukainen, tehokas ja läpinäkyvä kehys, joka virtaviivaistaa, yhdistää ja yksinkertaistaa suuren joukon hajanaisia ja osittain päällekkäisiä seurantavelvoitteita.[2] Ensinnäkin se tukee strategista keskipitkän ja pitkän aikavälin **energia- ja ilmastosuunnittelua** yhdennettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien ja kansallisten pitkän aikavälin strategioiden avulla. Toiseksi sillä luodaan puitteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot **raportoivat** edistymisestään vuoteen 2030 ulottuvien tavoitteiden ja pitkän aikavälin energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa[3] sekä komissiolle että ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen (UNFCCC) sihteeristölle. Kolmanneksi sen avulla komissio voi **arvioida ja seurata** EU:n ja jäsenvaltioiden **edistymistä** ja toteuttaa toimenpiteitä, jos tavoitetaso ja/tai edistyminen ovat riittämättömiä.

Asetuksella pyritään **vähentämään hallinnollista taakkaa**, **antamaan sijoittajille selkeitä investointisignaaleja** sekä **parantamaan avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta** tuomalla energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevat tiedot helpommin yleisön saataville. Sillä luotiin uusi yhteistyömekanismi jäsenvaltioiden ja EU:n välille. Lisäksi siinä edellytettiin, että jäsenvaltiot käynnistävät monitasoisia sidosryhmävuoropuheluja, joihin osallistuu paikallis- ja alueviranomaisia, kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, elinkeinoelämän edustajia, sijoittajia, muita sidosryhmiä sekä suuri yleisö.

Tässä kertomuksessa arvioidaan, miten asetus on toiminut ja miten se on pantu täytäntöön sen tultua voimaan vuonna 2018. Kertomuksen tukena on siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja[4]. Arviointi on suoritettu asetuksen 45 artiklan

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1999, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta Asetus – 2018/1999 – FI – EUR-Lex (europa.eu)

2 Kaiken kaikkiaan komission asetusehdotuksessa yhdennettiin, virtaviivaistettiin tai kumottiin yli 50 energiaa ja ilmastoa koskevan EU:n säännöstön mukaista yksittäistä suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitetta (niitä yhdennettiin 31 ja poistettiin 23) – ks. COM(2016) 759 final/2 2016/0375(COD): EUR-Lex – 52016PC0759R(01) – FI – EUR-Lex (europa.eu)

3 On merkittävää, että asetus ei sisällä yrityksiä koskevia raportointivelvoitteita.

4 SWD(2024) 200.

mukaisesti.[5] Kertomuksessa arvioidaan asetuksen vaikutusta energiaunionin hallintoon ja Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteisiin sekä edistymistä vuoteen 2030 ulottuvien energiatavoitteiden, vuoteen 2050 ulottuvan EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen sekä energiaunionin muiden tavoitteiden saavuttamisessa. Kertomuksessa arvioidaan myös sitä, missä määrin asetuksella yhdennetään asiaankuuluvia suunnittelua, raportointia ja seurantaa koskevia EU:n tason ja kansainvälisiä velvoitteita, ja onko se niiden mukainen.

EU:n energia- ja ilmastotoimien hallintokehyksen arviointi on oikea-aikaista ja tarpeellista. Se on poliittisesti tärkeää muuttuvan geopoliittisen tilanteen sekä ilmastoon, talouteen, kilpailukykyyn, yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyvien kiireellisten haasteiden vuoksi. Arviointi myös auttaa EU:n tulevan energia- ja ilmastopolitiikan laatimisessa ja täytäntöönpanossa erityisesti vuosille 2040 ja 2050 asetettuja tavoitteita[6] silmällä pitäen.

Tässä kertomuksessa myös yksilöidään parannuskohteita, mukaan lukien mahdollisuus yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa raportointivelvoitteita noudattaen komission yleistä sitoumusta vähentää tällaisia velvoitteita 25 prosentilla[7].

Arvioinnissa hyödynnetään monenlaisia lähteitä, ja sitä tuettiin konsulttien suorittamalla ulkoisella arvioinnilla[8]. Tulokset perustuvat osittain kansallisten viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja teollisuuden kuulemiseen, sidosryhmätapahtumaan[9], kannanottopyynnön kautta saatuihin yleisön näkemyksiin[10], asiakirjatutkimukseen, komission arvioihin kansallisista energia- ja ilmastosuunnitelmista[11] ja kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevista

---

5 Kokonaisarviointi on tehty komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti, ja se perustuu viiteen arvioinnin vakiokriteeriin: vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus, EU:n tason lisäarvo ja merkityksellisyys.

6 Asetuksessa (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki) asetetaan sitovaksi tavoitteeksi ilmastoneutraaliuden saavuttaminen EU:ssa vuoteen 2050 mennessä, ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetuksessa edellytetään EU:n laajuisen ilmastotavoitteen asettamista vuodelle 2040 (Asetus – 2021/1119 – FI – EUR-Lex (europa.eu)). Tätä varten komissio suositteli helmikuussa 2024, että EU:n kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähennetään vuoteen 2040 mennessä 90 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna (EUR-Lex – 52024DC0063 – EN – EUR-Lex (europa.eu)).

7 Tuotetaan tuloksia nyt ja valmistaudutaan tulevaan: Komission työohjelma 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_4965

8 Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen (EU) 2018/1999 arvioimiseksi tehty taustaselvitys – loppuraportti (ei vielä julkaistu)

9 Katso: https://energy.ec.europa.eu/events/workshop-evaluation-governance-energy-union-and-climate-action-regulation-2024-01-11_en

10 Katso: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13799-Energy-Union-and-climate-action-Review-report-on-the-Governance-Regulation_fi

11 Komission vuonna 2019 tekemä EU:n laajuinen arviointi vuoden 2019 kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien luonnoksista (COM(2019) 285 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1565713062913&uri=CELEX:52019DC0285; Komission vuonna 2020 tekemä EU:n laajuinen arviointi vuoden 2020 lopullisista kansallisista energia- ja ilmastosuunnitelmista https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN; Komission vuonna 2020 tekemä EU:n laajuinen arviointi vuoden 2020 lopullisista kansallisista energia- ja ilmastosuunnitelmista (COM(2020) 564 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN; Komission vuonna 2023 tekemä EU:n laajuinen arviointi vuoden 2023 kansallisten energia- ja

edistymisraporteista[12], EU:n energia- ja ilmastolainsäädännön mukaisten suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitteiden arviointiin sekä tapaustutkimuksiin eri jäsenvaltioissa.

2. EU:N ENERGIA- JA ILMASTOTOIMIEN HALLINTO MUUTTUVASSA POLIITTISESSA JA GEOPOLIITTISESSA TILANTEESSA

Eurooppalainen ja kansainvälinen energia- ja ilmastopolitiikan ympäristö on muuttunut merkittävästi asetuksen antamisen jälkeen. Yhtäältä tämä on seurausta ilmastonmuutoksen kasvavista vaikutuksista, jotka ovat käynnistäneet EU:n ja kansainvälisen politiikan puitteissa merkittäviä toimia, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, eurooppalainen ilmastolaki, 55-valmiuspaketti, ilmastoriskejä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva EU:n politiikka sekä edistyminen Pariisin sopimuksen täytäntöönpanossa. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta on myös tullut EU:n uusi kasvustrategia, jossa talouskasvu pyritään irrottamaan resurssien käytöstä. Toisaalta EU:n energia- ja ilmastopolitiikka on kehittynyt vastauksena covid-19-pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamiin ennennäkemättömiin kriiseihin.

EU:n lainsäädännön kehityksellä on ollut merkittäviä vaikutuksia asetukseen. Vuonna 2021 hyväksytyllä eurooppalaisella ilmastolailla asetukseen tehtiin kohdennettuja muutoksia EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen sisällyttämiseksi siihen. Lainsäädäntömuutokset, joita tehtiin 55-valmiuspaketissa, toivat mukanaan myös uusia suunnittelu- ja raportointivelvoitteita, joista kaikkia ei ole vielä sisällytetty täysimääräisesti asetukseen. Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämistä koskevissa komission vuoden 2022 ohjeissa[13] jäsenvaltioita kannustettiin nostamaan suunnitelmiensa tavoitetasoa ilmastolain, 55-valmiuspaketin ja REPowerEU-aloitteen[14] mukaisesti.

Asetuksen voimaantulon jälkeen myös kansainvälisellä tasolla on tapahtunut merkittävää poliittista kehitystä. Tähän sisältyvät päätökset siitä, miten Pariisin sopimus pannaan täytäntöön esimerkiksi tehostetun avoimuuskehyksen avulla. Ilmastosopimuksen osapuolten COP 28-konferenssissa Pariisin sopimuksen osapuolet tekivät ensimmäisen maailmanlaajuisen tilannekatsauksen. Ne totesivat, että vaikka ne toteuttavat yhä tehokkaampia ilmastopolitiikkoja, lisää toimia tarvitaan kiireellisesti. Osapuolet sopivat myös uusiutuvan energian maailmanlaajuisen kapasiteetin kolminkertaistamisesta ja energiatehokkuusparannusten määrän kaksinkertaistamisesta vuoteen 2030 mennessä sekä

---

ilmastosuunnitelmien päivitysluonnoksista (COM(2023) 796 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN

12 Assessment of progress towards the objectives of the Energy Union and Climate Action, SWD(2023) 646 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52023SC0646

13 Komission tiedonanto: Ohjeet jäsenvaltioille vuosien 2021–2030 kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämisestä (2022/C 495/02), Guidance to MS for updated NECPs 2021-2030 – Euroopan komissio (europa.eu)

14 REPowerEU on EU:n vastaus Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttamiin vaikeuksiin ja maailmanlaajuisiin energiamarkkinoiden häiriöihin. Sillä pyritään monipuolistamaan EU:n energiatoimituksia, säästämään energiaa ja edistämään edelleen uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta vähentäen samalla päästöjä, ks. COM(2022) 230 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483).

siirtymisestä pois fossiilisten polttoaineiden käytöstä energiajärjestelmissä. Lisäksi ne loivat maailmanlaajuista ilmastokestävyyttä koskevan kehyksen ja käynnistivät Belémin työohjelman ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien indikaattoreiden laatimiseksi. Ne myös sitoutuivat nopeuttamaan toimia, joilla poistetaan asteittain tehottomat fossiilisten polttoaineiden tuet, jotka eivät kohdistu energiaköyhyyden torjumiseen tai haavoittuviin ryhmiin.[15]

Covid-19-pandemia johti uraauurtavan eurooppalaisen talouden elpymisvälineen luomiseen, mikä tarjosi myös mahdollisuuden nopeuttaa EU:n vihreää siirtymää. *Elpymis- ja palautumistukivälineessä*, joka on *NextGenerationEU*-välineen keskeinen osa ja jonka suuruus on jopa 800 miljardia euroa, edellytetään, että jäsenvaltiot kohdentavat vähintään 37 prosenttia kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa rahoituksesta ilmastotavoitteita edistäviin toimenpiteisiin.[16] Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta muutettiin vuonna 2022, jotta jäsenvaltiot voivat lisätä kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa *REPowerEU*-luvun ja saada lisärahoitusta, jolla autetaan lopettamaan riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista ennen vuotta 2030. *REPowerEU*-suunnitelmalla ja kiireellisillä lainsäädäntöaloitteilla lievennetään koordinoidusti energiakriisin vaikutuksia kotitalouksiin ja yrityksiin.

Tämä rahoituksen lisääminen yhdessä nostetun tavoitetason kanssa on nopeuttanut jäsenvaltioiden vuonna 2020 hyväksytyissä alkuperäisissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa esitettyjen energia- ja ilmastopolitiikkojen ja -toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetut asiaankuuluvat toimet on nyt otettava huomioon lopullisissa päivitetyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa, jotka oli määrä toimittaa 30. kesäkuuta 2024 mennessä. Tämä pätee myös käänteisesti: olemassa olevilla kansallisilla energia- ja ilmastosuunnitelmilla oli tärkeä rooli elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten uudistuskohteiden ja investointien rahoituksen määrittämisessä.

Sodan paluu EU:n rajoille ja siitä seurannut energiakriisi, joka oli suurin sitten 1970-luvun, olivat akuutti testi EU:n selviytymiskyvylle. Nämä tapahtumat toivat esiin energiaturvallisuuden merkityksen sekä tarpeen monipuolistaa energiatoimituksia ja edistää uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta. Ne korostivat myös energiaturvallisuuden merkitystä talouden häiriönsietokyvyn ja lisääntyneen maailmanlaajuisen kilpailun laajemmassa kontekstissa sekä tarvetta varmistaa raaka-aineiden ja komponenttien kilpailukykyinen saatavuus ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä.

Asetuksen hallintomekanismi on osoittautunut ketteräksi kehykseksi näihin tapahtumiin vastattaessa. Se on esimerkiksi antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa muuttuvat poliittiset ja geopoliittiset olosuhteet huomioon, kun ne päivittävät kansallisia

[15] Pariisin sopimuksen osapuolten kokouksena toimivan sopimuspuolten konferenssin päätös – 1/CMA.5.

[16] NextGenerationEU-välineen ja EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen yhteenlasketuista määrärahoista on käytettävä yhteensä vähintään 30 prosenttia (noin 600 miljardia euroa) ilmastotoimiin.

energia- ja ilmastosuunnitelmiaan kaudelle 2021–2030. Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten arvioinnissa[17] komissio totesi, että alkuperäisiin kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiin verrattuna suunnitelmien päivitysluonnoksissa vuoteen 2030 ulottuvien energia- ja ilmastotavoitteiden tavoitetaso oli huomattavasti korkeampi.

Arvioinnissa kuitenkin kävi myös ilmi, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä uusiutuvan energian käytön ja energiatehokkuuden edistämiseksi suunniteltujen toimien tavoitetaso ei ole riittävä suhteessa päivitettyyn sääntelykehykseen. Tämän tavoitevajeen kuromiseksi umpeen ja muiden suunnitelmaluonnoksissa olevien puutteiden korjaamiseksi komissio antoi kullekin jäsenvaltiolle suosituksia[18], jotka oli otettava huomioon viimeisteltäessä päivitettyjä kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia. Asetus ohjaa näin ollen edelleen energia- ja ilmastotoimien suunnittelua ratkaisevassa vaiheessa.

3. ENERGIAUNIONIN JA ILMASTOTOIMIEN HALLINNOSTA ANNETUN ASETUKSEN VAIKUTUS

Vaikuttavuus: tulosten saavuttaminen käytännössä

Asetus on parantanut strategista suunnittelua, jota tarvitaan, jotta voidaan saavuttaa vuoteen 2030 ulottuvat EU:n energia- ja ilmastotavoitteet ja tasoittaa tietä ilmastoneutraaliuden saavuttamiselle vuoteen 2050 mennessä. Sillä yhdistettiin useita kansallisia alakohtaisia toimintasuunnitelmia yhdeksi johdonmukaiseksi kansalliseksi energia- ja ilmastosuunnitelmaksi, joka kattaa talouden keskeiset alat ja jota ohjaavat selkeät keskipitkän aikavälin tavoitteet. Näin se on osaltaan parantanut suunnittelua sekä jäsenvaltioiden sisällä – koska siinä edellytetään, että ministeriöt tehostavat toimintapolitiikkojen monialaista koordinointia – että niiden välillä lisäämällä rajat ylittävää alueellista yhteistyötä, myös infrastruktuurihankkeiden osalta.

Jäsenvaltioiden suunnitelmien ja strategioiden laajuudessa ja laadussa on kuitenkin edelleen huomattavia eroja. Asetuksen mukaisen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien syklin jäsenvaltioissa saama poliittinen tuki on myös epätasaista. Tämä liittyy osittain siihen, että käytössä on edelleen erilaisia kansallisia suunnittelukehyksiä, mikä johtaa toisinaan rinnakkaisiin suunnittelumenettelyihin. Joidenkin sidosryhmien mielestä pitkän aikavälin strategiat ja kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat toimitetaan väärässä järjestyksessä, minkä lisäksi ne ovat huomauttaneet, että vaatimukset, jotka koskevat pitkän aikavälin strategioiden päivittämistä niiden hyväksymisen jälkeen, eivät ole yhtä ohjailevia kuin kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien tapauksessa.

---

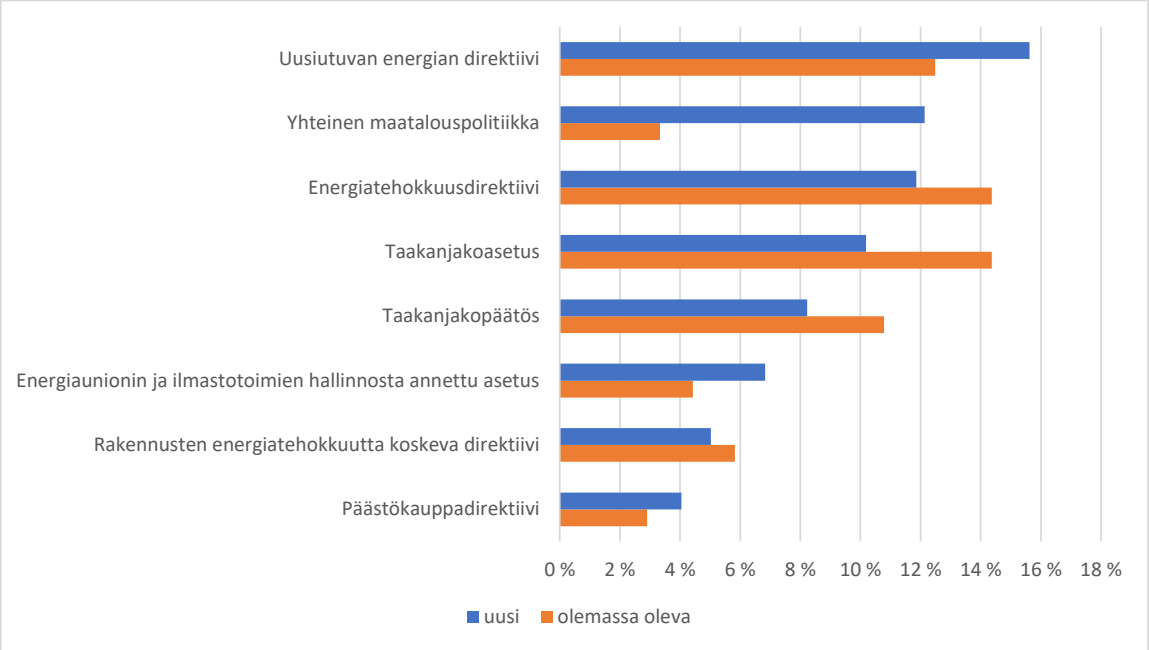
17 Komission vuonna 2023 tekemä EU:n laajuinen arviointi vuoden 2023 kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnoksista (COM(2023) 796 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2023%3A796%3AFIN

18 Katso: Kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat (europa.eu)

Parempi suunnittelu ja johdonmukaisempi poliittinen kehys ovat auttaneet luomaan ennustettavamman ympäristön sijoittajille, mutta ongelmiakin on edelleen jäljellä. Samalla komission arvioinneissa kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien luonnoksista (2019), lopullisista versioista (2020) ja päivitysluonnoksista (2023) todetaan, että kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa on esitettävä yksityiskohtaisempia tietoja ja analyyseja investointitarpeista ja rahoituslähteistä. Monissa kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa ei myöskään toistaiseksi ole esitetty luotettavia arvioita suunniteltujen politiikkojen ja toimenpiteiden makrotaloudellisista vaikutuksista. Lisäksi kun otetaan huomioon tietyt pitkäaikaiset investointisyklit (esimerkiksi teollisuudessa), kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien kymmenen vuoden aikajänne voi olla liian lyhyt. Tämä korostaa 30 vuoden näkymät kattavien pitkän aikavälin strategioiden merkitystä. Sijoittajat voivat myös tarvita yksityiskohtaisempia tietoja (esim. alueelliselta ja paikalliselta tasolta).

Asetus on edistänyt uusien ilmasto- ja energiapolitiikkojen käyttöönottoa. Sen jälkeen, kun ensimmäiset kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat hyväksyttiin vuonna 2020, uusia jäsenvaltioiden raportoimia politiikkoja ja toimenpiteitä on ollut merkittävä määrä. Esimerkiksi vuoden 2023 kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevien edistymisraporttien kaikista toimenpiteistä 29 prosenttia oli uusia. Tämä osoittaa, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet jatkuvia toimia vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka useat politiikat ja toimenpiteet on otettu käyttöön suorana vastauksena asetukseen, monet muut liittyvät siihen epäsuoremmin. Tämä kuvastaa asetuksen luonnetta kehyksenä, joka kokoaa yhteen muista EU:n energia- ja ilmastosäädöksistä johtuvia velvoitteita (kaavio 1). Kuten edellä pantiin merkille, komission joulukuussa 2023 tekemässä kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten EU:n laajuisessa arvioinnissa kuitenkin todettiin, että energia- ja ilmastopolitiikkojen täytäntöönpanoa on tehostettava vuoteen 2030 ulottuvien (entistä kunnianhimoisempien) tavoitteiden saavuttamiseksi. Kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa on myös kiinnitettävä enemmän huomiota ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Kaavio 1. Niiden jäsenvaltioiden kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevissa edistymisraporteissa ilmoittamien politiikkojen ja toimenpiteiden osuus, jotka liittyvät EU:n politiikkoihin ja lainsäädäntöön.



Huomautus: Uusia politiikkoja ja toimenpiteitä ovat ne, jotka on otettu käyttöön alkuperäisten kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien jälkeen. Lähde: Arviointi edistymisestä energiaunionin ja ilmastotoimien tavoitteiden saavuttamisessa SWD(2023) 646 final.

Asetus on jossain määrin parantanut jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen laatua. Se on erityisesti auttanut parantamaan EU:n kasvihuonekaasuinventaarion tietojen ja ennusteiden laatua. Kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevien edistymisraporttien prosessi on osaltaan parantanut tietojen kattavuutta. Edistymisraporteissa ilmoitetuissa tiedoissa on kuitenkin edelleen puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia. Tämä koskee myös ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimenpiteistä raportoitujen tietojen laajuutta ja laatua (19 artiklan 1 kohta).

Myös tietojen julkinen saatavuus on parantunut, mikä johtuu esimerkiksi vaatimuksista kerätä ja raportoida uusia kysymyksiä koskevia tietoja sekä julkaista ja yhdistää asetuksella perustettua sähköistä alustaa[19] koskevia tietoja. Vaikka nämä tiedot ovat julkisesti saatavilla, ne on toisinaan esitetty monimutkaisella tavalla, jota ei aina ole helppo ymmärtää.

Asetus on tärkeä askel pyrittäessä tehostamaan julkista kuulemista ja luomaan monitasoista hallintoa energia- ja ilmastopolitiikan alalla, koska siihen sisältyy erityisiä oikeudellisia vaatimuksia, jotka kattavat nämä molemmat näkökohdat (10 ja

[19] Sähköinen alusta on verkkopohjainen alusta, joka koostuu kahdesta järjestelmästä: Euroopan ympäristökeskuksen hallinnoimasta Reportnet-järjestelmästä ja energian pääosaston hallinnoimasta ReportENER-järjestelmästä. Sillä pyritään helpottamaan komission ja jäsenvaltioiden välistä viestintää sekä edistämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tietojen julkista saatavuutta. Sähköinen alusta tukee kaikkea tämän asetuksen mukaista jäsenvaltioiden raportointia.

11 artikla). Useimmat jäsenvaltiot ovat järjestäneet julkisia kuulemisia kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnoksistaan ja raportoineet useista aloitteista, joilla pyritään käynnistämään ilmasto- ja energia-alan monitasoisia kansallisia vuoropuheluja valtiotasoa alempien viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan järjestäneet riittävän varhaisia ja osallistavia julkisia kuulemisia, kuten asetuksessa edellytetään, eivätkä riittävän laadukkaita monitasoisia vuoropuheluja. Osasyynä voi olla se, että asetuksen säännökset eivät ole riittävän täsmällisiä tai ohjailevia. Yhteydet Århusin yleissopimuksen tai strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin[20] julkista osallistumista koskeviin vaatimuksiin eivät myöskään välttämättä ole riittävän selkeät. Joissakin tapauksissa myös kansallisen kokemuksen puute, hallinnollisiin rakenteisiin ja valmiuksiin liittyvät ongelmat ja/tai poliittisen tuen puuttuminen voivat vaikuttaa asiaan.

Asetuksella on ollut vaihteleva vaikutus ilmoitettujen tietojen oikea-aikaisuuden parantamiseen, sillä jäsenvaltiot toimittavat vaaditut suunnitelmat ja tiedot usein lakisääteisen määräajan jälkeen.[21] Viivästykset näyttävät johtuvan osittain siitä, että prosessiin sopeutumiseen tarvitaan lisää aikaa tai että määräajat ovat joko liian lyhyitä tai liian lähellä toisiaan (esim. raportoinnin määräaika maaliskuussa 2023 ja kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten toimittamisen määräaika kesäkuussa 2023). Myös erilaiset kansalliset tai alueelliset prosessit tai suunnittelusyklit sekä muutokset hallinnossa ovat joissakin tapauksissa johtaneet viivästyksiin. Joissakin tapauksissa myös henkilöresursseihin liittyvillä rajoitteilla voi olla merkitystä. Viivästykset uhkaavat komission tehtävää varmistaa kattava ja oikea-aikainen yleiskatsaus, jolla ohjataan tavoitetasoa ja edistymistä energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Vain neljä jäsenvaltiota toimitti lopulliset päivitetyt kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmansa 30. kesäkuuta 2024 mennessä. Tämän seurauksena komissio käynnisti EU pilot -menettelyjä niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka jättivät nämä suunnitelmat toimittamatta.

Asetuksen noudattamista koskeva mekanismi perustuu pitkälti suosituksiin ja muihin ei-sitoviin mekanismeihin. Vaikka jäsenvaltioiden on otettava suositukset huomioon, ne eivät ole sitovia. Komission lopullisista kansallisista energia- ja ilmastosuunnitelmista vuonna 2020 tekemien arvioiden ulkoisessa arvioinnissa todettiin, että suurinta osaa (66 % eli 378) jäsenvaltioille annetuista suosituksista käsiteltiin vain osittain (53 % eli 304) tai ei lainkaan (13 % eli 74).[22] Jotkin sidosryhmät esittivät kritiikkiä siitä, että rikkomusmenettelyjä käynnistetään parhaimmillaankin sen vuoksi, että jäsenvaltio rikkoo menettelyllisiä velvoitteita (esimerkiksi kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien toimittaminen myöhässä), eikä siksi, että alakohtaisessa lainsäädännössä asetetut tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. On kuitenkin muistettava,

---

20 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex%3A32001L0042).

21 Tarkempia tietoja on liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa.

22 Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen (EU) 2018/1999 arvioimiseksi tehty taustaselvitys – loppuraportti (ei vielä julkaistu)

että useissa EU:n energia- ja ilmastosäädöksissä on omat mekanisminsa riittämättömän täytäntöönpanon käsittelemiseksi[23].

Koska täytäntöönpanokausi on vielä varhaisessa vaiheessa, tavoitetason tai toteutuksen vajeiden korjaamiseen tarkoitettuja asetuksen tärkeimpiä oikeudellisia välineitä (31 ja 32 artikla) ei ole juurikaan käytetty. Jotkin sidosryhmät ovat kyseenalaistaneet komission kyvyn toimia, jos jäsenvaltiot eivät saavuta tavoitteita tai tuloksia. Komission EU:n laajuisessa lopullisten kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien arvioinnissa, joka tehtiin vuosien 2019–2020 syklin aikana, kuitenkin havaittiin energiatehokkuutta koskevaan tavoitetasoon liittyvä vaje. Tämän vajeen poistamiseksi energiatehokkuusdirektiiviä[24] ja rakennusten energiatehokkuutta koskevaa direktiiviä (EPBD-direktiivi)[25] tarkistettiin osana 55-valmiuspakettia. Käynnissä olevan kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysprosessin aikana komissio seuraa tiiviisti tavoitetasoon liittyvien vajeiden ilmenemisen riskiä. Tavoitteiden saavuttamisen osalta voidaan todeta, että energia- ja ilmastotietojen konsolidointiin tarvittavan ajan vuoksi merkittävät vajeet tulevat näkyviin vasta edistymisen arvioinneissa myöhemmin täytäntöönpanokaudella.

Asetus on jossain määrin edistänyt jäsenvaltioiden välistä alueellista yhteistyötä. Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien luonnoksia (2019), lopullisia versioita (2020) ja päivitysluonnoksia (2023) koskevissa komission EU:n laajuisissa arvioinneissa havaittiin yleisesti, että jäsenvaltiot olivat asianmukaisesti määrittäneet alueellisen yhteistyön tarpeen hyödyntäen joissakin tapauksissa alueellisia foorumeita, kuten komission perustamia korkean tason ryhmiä[26]. Samalla arvioinneissa kävi ilmi, että alueellisia kuulemisia on hyödynnetty epätasaisesti kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia laadittaessa ja että jäsenvaltioiden yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa suunnittelemien toimenpiteiden yksityiskohtaisuus vaihtelee. Yksi esimerkki jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä on tapa, jolla Suomi ja Luxemburg ovat käyttäneet uusiutuvan energian rahoitusmekanismia vajeentäyttömekanismina, jotta Luxemburg välttäisi vajeen uusiutuvan energian osuudessaan. Uusiutuvan energian rahoitusmekanismin täytäntöönpano on yhä varhaisessa vaiheessa, eikä sen koko

---

23 Esimerkiksi taakanjako- ja LULUCF-asetuksissa edellytetään, että komissio arvioi vuosittain jäsenvaltioiden edistymistä näissä asetuksissa asetettujen kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa ja että jäsenvaltiot toimittavat korjaussuunnitelman, jos edistyminen on ollut riittämätöntä (vaikka tällaiset mekanismit voivatkin perustua energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetulla asetuksella perustettuihin raportointi- ja tietojentarkistusprosesseihin).

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/1791, annettu 13 päivänä syyskuuta 2023, energiatehokkuudesta ja asetuksen (EU) 2023/955 muuttamisesta (uudelleenlaadittu teksti), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2023_231_R_0001

25 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1275, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2024, rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu), Direktiivi – EU – 2024/1275 – FI – EUR-Lex (europa.eu)

26 Komissio on perustanut neljä korkean tason ryhmää, joiden tehtävänä on antaa sääntelyn ja infrastruktuurin kehittämistä koskevaa strategista ohjausta ja poliittisia ohjeita sekä seurata yhteistä etua koskevien hankkeiden edistymistä etusijalle asetuilla alueilla. Tällaisia hankkeita ovat Pohjanmeren energiayhteistyö (NSEC), Lounais-Euroopan yhteenliitännät, Itämeren energiamarkkinoiden yhteenliitäntäsuunnitelma (BEMIP) ja keskisen Itä-Euroopan ja Kaakkois-Euroopan energiayhteenliitännät (CESEC).

potentiaalia ole vielä hyödynnetty. Suunnitellut tulevat tarjouskilpailut viittaavat siihen, että tämän mekanismin käyttö voisi laajentua.

Tehokkuus: yksinkertaistaminen ja järkeistäminen

Asetus virtaviivaistaa, yhdistää ja yksinkertaistaa energia- ja ilmastopolitiikan velvoitteita ja on siten tärkeä askel pyrittäessä vähentämään kustannuksia ja lisäämään politiikan johdonmukaisuutta. Virtaviivaistaminen toteutettiin ottamalla käyttöön yhdennetyt suunnitelmat (kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat), strategiat (pitkän aikavälin strategiat) ja edistymisraportit (kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevat edistymisraportit) sekä yhdistämällä asiaan liittyvät EU:n ja kansainväliset velvoitteet yhdeksi asetukseksi[27] ja poistamalla jotkin velvoitteet kokonaan. Komission alkuperäistä lainsäädäntöehdotusta tukevassa vaikutustenarvioinnissa arvioitiin, että tällaisella politiikan virtaviivaistamisella saadaan vähennettyä suoria raportointikustannuksia 5 prosenttia vuosittain perustasoon verrattuna kaikkien EU:n energialainsäädännön säädösten osalta.[28]

Samalla monenlaisten suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden yhdistäminen yhdeksi asetukseksi myös keskittää muista säädöksistä johtuvia kustannuksia. Komission ja kansallisten viranomaisten taustaselvitystä varten keräämien tietojen perusteella[29] näistä velvoitteista aiheutuvien kertaluonteisten kustannusten arvioidaan olevan yhteensä 7,8–10,5 miljoonaa euroa 27 jäsenvaltion osalta ja 1,1 miljoonaa euroa EU:n osalta (komissio ja Euroopan ympäristökeskus (EEA)). Vuotuisten toistuvien kustannusten arvioidaan olevan yhteensä 13,9–19,5 miljoonaa euroa 27 jäsenvaltion osalta ja 3,8 miljoonaa euroa EU:n osalta. Vaikka asetuksella saavutetuista suorista säästöistä ei ole mahdollista antaa määrällistä arviota, virtaviivaistaminen on tuottanut joitakin säästöjä, kuten alkuperäisessä vaikutustenarvioinnissa ennakoitiin.

Asetus tuottaa myös tehokkuushyötyjä, joita ei voida kvantifioida. Kun useita strategisia suunnitteluasiakirjoja yhdistetään yhdeksi kansalliseksi energia- ja ilmastosuunnitelmaksi käyttämällä virtaviivaistettua prosessia ja määrättyjä malleja, pitäisi tämän ainakin ajan mittaan johtaa hallinnollisen rasituksen vähenemiseen. Myös yhdennetty lähestymistapa, jota kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevissa edistymisraporteissa sovelletaan raportoitaessa edistymisestä, parantaa sekä raportointiprosessin tehokkuutta että sen laatua. Vaikka näitä hyötyjä on vaikea kvantifioida, niillä on huomattavaa arvoa, erityisesti sikäli, että paremmat tiedot ja johdonmukaisempi suunnittelu parantavat politiikantekoa pitkällä aikavälillä.

---

27 Tämä ei suoraan vähentänyt näiden (suurilta osin muuttumattomien) raportointivelvoitteiden aiheuttamaa hallinnollista rasitusta, mutta se vähensi lainsäädännön monimutkaisuutta keräämällä velvoitteet yhteen välineeseen.

28 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the Governance of the Energy Union”. Ks. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:394:FIN

29 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.1.10 jakso sekä liitteet II ja IV.

Energia- ja ilmastopolitiikan suunnitteluun ja raportointiin liittyvää hallinnollista taakkaa voidaan keventää edelleen virtaviivaistamalla sisältöön ja prosesseihin liittyviä näkökohtia. Asetuksen tehokkuushyödyistä huolimatta monet kuulluista kansallisista viranomaisista katsoivat, että asetuksen täytäntöönpano on edellyttänyt taloudellisten ja henkilöresurssien lisäämistä. Tämä voi johtua paitsi siitä, että eri yksiköiden välistä koordinointia ja tietojen kokoamista on lisättävä, myös siitä, että kansallinen politiikkasuunnittelu ei useinkaan ole kaikilta osin linjassa asetuksen kanssa, mikä johtaa rinnakkaisiin prosesseihin. Sidosryhmät (erityisesti kansalliset viranomaiset) kuitenkin myönsivät, että oppimista tapahtuu, ja odottivat yleensä, että hallinnollinen rasite kevenee ajan mittaan, kun tuotosodotuksia, välineitä ja malleja hienosäädetään.

Tietyt tekijät voivat vaikuttaa käsitykseen asetuksen vaikutuksista hallintokustannuksiin. Esimerkiksi asetuksen antamisen jälkeen energia- ja ilmastopolitiikan soveltamisala, kunnianhimo, monimutkaisuus ja poliittinen merkitys ovat kasvaneet, millä on kerrannaisvaikutuksia suunnittelu- ja raportointivaatimuksiin. Nykyisessä kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien/kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevien edistymisraporttien syklissä on otettu huomioon joitakin näistä poliittisista muutoksista joko tekemällä lainsäädäntömuutoksia tai antamalla ohjeita.[30]

Asetuksella on myös tehostettu raportointia lisäämällä digitalisaatiota, minkä yhteydessä EU investoi 5 miljoonaa euroa erityisen sähköisen alustan luomiseen. Digitaalisten mallien ja laadunvarmistusmenettelyjen käyttö on edistänyt merkittävästi raportoitujen tietojen vertailtavuutta ja helpottanut tietojen uudelleenkäyttöä. Sähköistä alustaa käytetään myös yhä kasvavassa määrin asetuksen ulkopuolisten velvoitteiden yhdentämiseen, mikä tuottaa huomattavia kustannussäästöjä ja synergioita. Alusta on vähentänyt merkittävästi komission rasitetta, joka aiheutuu raportointikausien hallinnoinnista, raportoitujen tietojen analysoinnista ja tietojen asettamisesta saataville uudelleenkäyttöä varten.

Vaikka tämä on selkeä edistysaskel, alustasta voitaisiin tehdä käyttäjäystävällisempi ja yksinkertaisempi. Raportointiprosessiin osallistuvat kansalliset viranomaiset pitivät komission ja Euroopan ympäristökeskuksen tarjoamaa teknistä apua ja ohjausta erityisen hyödyllisinä. Osa kansallisista viranomaisista ja sidosryhmistä on kuitenkin kritisoinut sitä, että käytössä on samanaikaisesti kaksi eri raportointialustaa (ReportNET3 ja ReportENER).

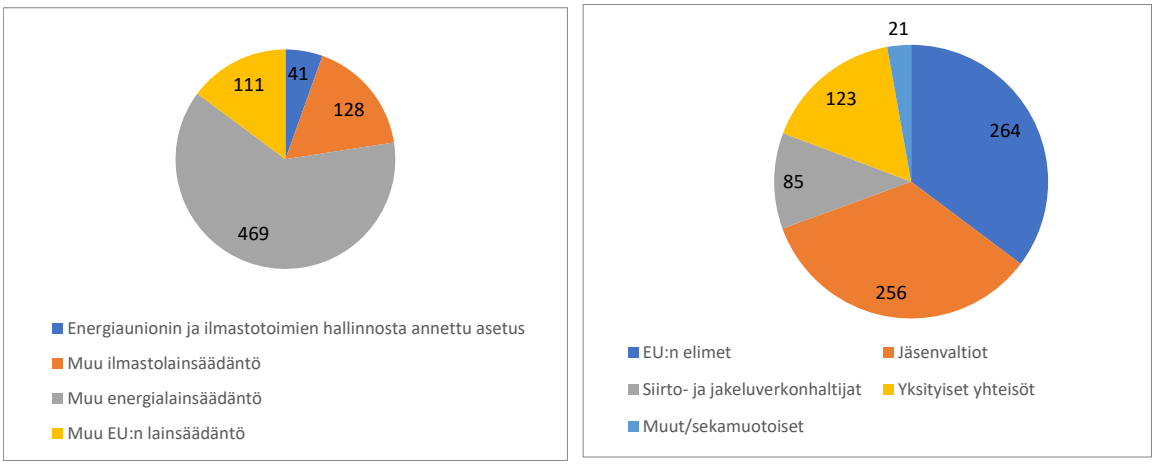
Sidosryhmät tunnustivat, että virtaviivaistaminen on jatkuva prosessi, ja suosittelivat tutkimaan, miten voidaan löytää parempi tasapaino yhtäältä suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitteiden edellyttämien tietojen määrän ja yksityiskohtaisuuden sekä toisaalta niiden olennaisten tietojen välillä, joita tarvitaan, jotta EU voi saavuttaa tavoitteensa.

[30] Komission tiedonanto: Ohjeet jäsenvaltioille vuosien 2021–2030 kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämisestä (2022/C 495/02), EUR-Lex – 52022XC1229(02) – FI – EUR-Lex (europa.eu)

Komissio on jo ryhtynyt toimiin hallinnollisen taakan keventämiseksi. Se sitoutui vähentämään EU:n lainsäädännön mukaisista raportointivelvoitteista johtuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosentilla vaarantamatta keskeisiä toimintapoliittisia tavoitteita.[31]

Komissio on toteuttanut EU:n energia- ja ilmastolainsäädännön mukaisia suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitteita koskevan perusteellisen tekoälyavusteisen kartoituksen, jossa se kiinnitti huomiota myös näiden velvoitteiden ja muilla politiikan aloilla sovellettavien kestävyyteen liittyvien raportointivelvoitteiden välisiin yhteyksiin. Se kartoitti yhteensä yli 700 velvoitetta[32], joista 41 kuuluu asetuksen piiriin (kaavio 2).

Kaavio 2. EU:n energia- ja ilmastolainsäädännön ja siihen liittyvien politiikan alojen suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitteet esitettyinä lainsäädäntöalan ja vastuussa olevan tahon mukaan



Tämän kartoitusprosessin perusteella komissio määritteli järkeistämissuunnitelmissa useita keskeisiä toimia, joilla pyritään vähentämään raportoinnin aiheuttamia rasitteita. Näitä toimia ovat muun muassa öljyvarastoja koskevien raportointivelvoitteiden[33] kumoaminen, kaasun toimitusvarmuutta koskevan lainsäädännön tarkistaminen[34] sekä kaasun ja sähkön sisämarkkinoita koskeva tertiäärilainsäädäntö ja asetus energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta[35]. Tätä täydennetään useilla

---

31 COM(2024) 163 final, *Arviointi puhdasta siirtymää koskevista vuoropuheluista – Vahva eurooppalainen teollisuus kestävää Eurooppaa varten*, edc7b551-6b25-42ab-b36c-d9af7d4654e9_en (europa.eu)

32 Raportointivaatimuksilla tarkoitetaan EU:n lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia, jotka velvoittavat jäsenvaltioiden viranomaiset sekä yksityiset ja/tai julkiset organisaatiot toimittamaan jäsenneltyä tai jäsentämätöntä (laadullista tai määrällistä) dataa toimivaltaisille viranomaisille EU:n tai kansallisella tasolla.

33 Neuvoston direktiivin 2009/119/EY 6 artiklan 2 kohta ja 9 artiklan 4 kohta (Direktiivi – 2009/119 – FI – EUR-Lex (europa.eu)) sekä asetuksen (EU) 2018/1999 26 artiklan 1 kohdan a alakohta (Asetus – 2018/1999 – FI – EUR-Lex (europa.eu)).

34 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1938, annettu 25 päivänä lokakuuta 2017, toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta (Asetus – 2017/1938 – FI – EUR-Lex (europa.eu)).

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1227/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1227/oj).

tukitoimenpiteillä, jotta vaatimuksia olisi helpompi noudattaa. Järkeistämissuunnitelmissa mainittiin myös asetuksen mahdollinen tarkistaminen keinona parantaa tehokkuutta entisestään.

Yhtenäinen ja johdonmukainen energia- ja ilmastopolitiikka

Asetus on sisäisesti johdonmukainen, yhtenäinen kehys, joka kokoaa yhteen useita suunnittelu-, raportointi- ja seurantavelvoitteita, jotka olivat aiemmin hajallaan useissa EU:n säädöksissä. Joitakin epäjohdonmukaisuuksia on kuitenkin edelleen jäljellä, mihin on pitkälti syynä monimutkaisuus useiden eri velvoitteiden yhdistämisessä yhdeksi kehykseksi. Osa-alueet, joilla on suunnitteluun ja raportointiin liittyvää pitkäaikaista asiantuntemusta (kuten kasvihuonekaasupäästöt, uusiutuva energia ja energiatehokkuus), ovat tavallisesti pidemmälle kehittyneitä kuin uudemmat, laaja-alaisemmat politiikan osa-alueet, kuten energiatehokkuus etusijalle -periaate tai energiaköyhyys. Asetuksen ja sen iteratiivisen suunnittelun – jota tuetaan täytäntöönpanoasetuksilla, kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivityssykliä koskevilla komission ohjeilla ja asiantuntijakokouksilla – odotetaan edistävän tekemällä oppimista. Myöhempien suunnitelmien ja raporttien pitäisi lisätä lähentymistä ja yhdentymistä.

Asetus on parantanut myös EU:n energia- ja ilmastolainsäädännön sekä muiden asiaan liittyvien EU:n säädösten ja kansainvälisten sopimusten välistä johdonmukaisuutta. Asetus sisältää kansainvälisiä sopimuksia koskevia yhteisiä suunnittelu-, raportointi- ja seurantasääntöjä, jotka muun muassa auttavat jäsenvaltioita täyttämään ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen (UNFCCC) ja Pariisin sopimuksen mukaiset velvoitteensa. Asetukseen on kuitenkin tehtävä joitakin päivityksiä, jotta varmistetaan, että se on kaikilta osin yhdenmukainen hiljattain sovittujen kansainvälisten sääntöjen ja prosessien kanssa.

Asetus ei ole vielä täysin yhdenmukainen EU:n uuden tai päivitetyn energia- ja ilmastolainsäädännön kanssa. Erityisesti siinä ei oteta vielä kaikilta osin huomioon 55-valmiuspaketista johtuvia asiaan liittyviä uusia tai tarkistettuja raportointivelvoitteita. Siihen ei esimerkiksi ole vielä sisällytetty uudelleenlaaditun energiatehokkuusdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaista kansallisten energiatehokkuuspanosten määrittämisprosessia tai siihen liittyvää 4 artiklan 6 kohdan mukaista iteratiivista vajeidentäyttämismekanismia.

Myös kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien ja EU:n rahoitusohjelmien mukaisten suunnitelmien väliseen johdonmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien lopullisissa päivityksissä jäsenvaltioiden olisi annettava yksityiskohtaisempia tietoja synergioista yhteisen maatalouspolitiikan kansallisten strategiasuunnitelmien kanssa sekä niiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin ja REPowerEU-lukuihin sisältyvistä asiaankuuluvista toimenpiteistä ja uudistuksista. Myös kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnoksissa tehtyjen sitoumusten ja hyväksytyissä alueellisissa oikeudenmukaista siirtymää koskevissa suunnitelmissa tehtyjen fossiilisista polttoaineista luopumista koskevien väliaikaisten alueellisten sitoumusten välisiä epäjohdonmukaisuuksia olisi käsiteltävä.

On myös edelleen mahdollista lisätä johdonmukaisuutta ja synergioita muiden politiikanalojen, kuten ympäristöalan (esim. ilmanlaatu, kiertotalous, vesi ja biologinen monimuotoisuus), maatalouden, liikennealan, teollisuuden ja makrotalouspolitiikan, kanssa.

Merkityksellisyys ja lisäarvo energia- ja ilmastounionille

Asetus on tuottanut EU:n tason lisäarvoa, koska se on parantanut jäsenvaltioiden energia- ja ilmastopolitiikkojen välistä johdonmukaisuutta ja koordinointia. Se tuottaa EU:n tason lisäarvoa luomalla kehyksen ja mekanismeja, joilla tuetaan johdonmukaisempaa ja koordinoidumpaa kansallista energia- ja ilmastopolitiikkaa ja annetaan selkeämpiä signaaleja sijoittajille, jotka ovat välttämättömiä EU:n yhteisten energia- ja ilmastotavoitteiden sekä vuoteen 2030 ja pidemmälle ulottuvien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Koska asetuksessa pyydetään julkaisemaan lisätietoja ja -raportteja, se on tarjonnut EU:n tai kansallisella tasolla sellaisia tietoja, joita ei muuten olisi saatavilla. Se on lisännyt jäsenvaltioiden energia- ja ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä luomalla kattavan ja yhdennetyn hallintokehyksen. Tätä tuetaan standardoiduilla suunnittelu-, raportointi- ja seurantaprosesseilla ja määräajoilla, paremmalla koordinoinnilla ja tietojen julkisella saatavuudella.

Asetus on jossain määrin parantanut vastuuvelvollisuutta, koska sillä laajennetaan suunnittelu- ja raportointivelvoitteita useammille aloille, parannetaan tietojen julkista saatavuutta ja luodaan iteratiivinen prosessi, jonka avulla komissio voi arvioida jäsenvaltioiden suunnitelmien laatua ja kunnianhimoa.

Jotkin sidosryhmät ovat kritisoineet asetusta siitä, että siitä puuttuvat selkeät, yhdenmukaistetut ja tehokkaat oikeussuojan saatavuuteen liittyvät oikeudet riitauttaa kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ja pitkän aikavälin strategiat kansallisissa tuomioistuimissa, jos ne eivät täytä osallistumiseen liittyviä vaatimuksia tai ovat ympäristölainsäädännön vastaisia. Näiden sidosryhmien mukaan tämä aiheuttaa epäjohdonmukaista soveltamista eri puolilla EU:ta ja heikentää ympäristöön vaikuttavien toimien paremman julkisen valvonnan mahdollistavan Århusin yleissopimuksen noudattamista. Vaikka asetuksessa todetaan selvästi, että suunnitelmia koskevien kuulemisten olisi tapauksen mukaan oltava strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin säännösten mukaisia, joidenkin sidosryhmien mielestä olisi suotavaa, että asetusta selkeytetään lisää, jotta oikeussuojan saatavuuteen liittyvät oikeudet voidaan varmistaa kaikissa jäsenvaltioissa.

Yli viisi vuotta asetuksen antamisen jälkeen sen päätavoitteet ovat edelleen erittäin merkityksellisiä, ja niiden merkityksellisyys todennäköisesti lisääntyy entisestään. Viime vuosien sosioekonomiset, ympäristöön liittyvät ja geopoliittiset haasteet sekä ilmastonmuutoksen torjumisen ja ilmastokestävyyden parantamisen lisääntyvä kiireellisyys muuttavat poliittisia painopisteitä. Ne ovat osoittaneet, että jäsenvaltioiden ja EU:n välistä koordinointia on tehostettava, jotta voidaan saavuttaa yhä

kunnianhimoisemmat ja haastavammat ilmasto- ja energiatavoitteet, vastata energiaturvallisuuteen, kohtuuhintaisuuteen ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyviin huolenaiheisiin, edistää tutkimusta ja innovointia houkuttelemalla investointeja ja luoda aito energiaunioni. Vankka, yksinkertaistettu ja ketterä hallintokehys on jatkossakin keskeinen väline, jonka avulla EU voi saavuttaa nämä tavoitteet.

4. PÄÄTELMÄT JA SAADUT KOKEMUKSET

Tultuaan voimaan joulukuussa 2018 asetus on tehnyt energia- ja ilmastosuunnittelusta ja -raportoinnista johdonmukaisempaa, yhdennetympää ja yksinkertaisempaa. Se on osoittanut lisäarvonsa nopeasti kehittyvässä ympäristössä, jota ovat luonnehtineet yhä kunnianhimoisemmat ja monialaisemmat energia- ja ilmastopolitiikat ja -lainsäädäntö, covid-19-pandemia ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan käynnistämä energiakriisi. Asetuksella on ollut tärkeä rooli pyrittäessä auttamaan EU:ta saavuttamaan vuoteen 2030 ja pidemmälle ulottuvat energia- ja ilmastotavoitteensa entistä tehokkaammin. Lopulliset päivitetyt kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ovat keskeinen väline näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka asetuksella luotu yleinen poliittinen kehys tuotti edelleen tuloksia myös muuttuvissa olosuhteissa, tässä arvioinnissa korostetaan, että parantamisen varaa on edelleen. Siinä esitetään näkemyksiä, joita tullaan hyödyntämään asetuksen jatkuvassa täytäntöönpanossa ja sen mahdollisessa tarkistamisessa.

Asetuksen tulee auttaa EU:ta saavuttamaan joukko laajenevia ja yhä kunnianhimoisempia energia- ja ilmastotavoitteita vuoden 2030 tavoitteiden lisäksi. Samalla kun varmistetaan sääntelyn vakaus ja säilytetään vuoteen 2030 ulottuvat tavoitteet, jotka ovat olennaisia puhtaan siirtymän investointien toteutumisen kannalta, asetuksen olisi tarjottava perusta energia- ja ilmastopolitiikan suunnittelulle ja täytäntöönpanolle vuosiin 2040 ja 2050 ulottuvien tavoitteiden mukaisesti. Sen hallintojärjestelmän on autettava nopeuttamaan siirtymistä ilmastoneutraaliuteen. Siinä on myös otettava huomioon kilpailukyky, energiaturvallisuus ja energia-alan häiriönsietokyky, vastattava haasteisiin puhtaiden ja nettonollateknologioiden toimitusketjussa, kannustettava asteittaiseen luopumiseen fossiilisista polttoaineista ja fossiilisten polttoaineiden tuista, puututtava energiaköyhyyteen ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyviin huolenaiheisiin, otettava huomioon osaamiseen ja työpaikkoihin liittyvät näkökohdat ja painotettava enemmän ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevia näkökohtia ottaen huomioon hiljattain julkaistu Euroopan ilmastoriskien arviointi[36]. Tämä edellyttää EU:n energia- ja ilmastotoimien hallinnon vahvistamista edelleen, jotta voidaan ottaa huomioon jäljellä oleva hajanaisuus, puutteet ja koordinoimattomat kansalliset lähestymistavat.

On olemassa useita vaihtoehtoja – mukaan lukien digitalisointi – joilla asetusta voidaan yksinkertaistaa ja järkeistää edelleen noudattaen komission sitoumusta vähentää raportointivelvoitteista johtuvaa hallinnollista rasitetta 25 prosentilla.

[36] Euroopan ympäristökeskuksen raportti 01/2024, ”European Climate Risk Assessment” (European Climate Risk Assessment — Euroopan ympäristökeskus (europa.eu)).

Vaihtoehtoja ovat muun muassa kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien ja kansallista energia- ja ilmastosuunnitelmaa koskevien edistymisraporttien virtaviivaistaminen edelleen, raportoinnin jatkuva yhdenmukaistaminen Pariisin sopimuksen ja sen tehostetun avoimuuskehyksen vaatimusten kanssa, öljyvarastoja koskevan raportoinnin poistaminen[37] sekä sähköisen alustan toiminnallisuuden laajentaminen ja parantaminen esimerkiksi tietojen uudelleenkäytön tehostamiseksi. On hyödyllistä arvioida myös muita vaihtoehtoja. Voitaisiin esimerkiksi tutkia mahdollisuutta parantaa asetuksen synergioita ja johdonmukaisuutta EU:n lainsäädännön muiden alojen ja EU:n kansainvälisten velvoitteiden kanssa sekä niiden integrointia asetukseen tehokkuushyötyjen lisäämiseksi. On tarpeen pohtia huolellisesti, missä määrin asetuksen soveltamisalan laajentaminen kattamaan energian ja ilmaston lisäksi myös muita politiikanaloja auttaisi lisäämään tehokkuushyötyjä.

Jotta voidaan varmistaa, että tulevat kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ovat todellisia vihreän siirtymän investointisuunnitelmia, asetuksella on lisättävä julkisten ja erityisesti yksityisten investointien varmuutta kaikilla tasoilla. Asetuksen tärkeimmissä suunnitteluvälineissä on tunnistettava paremmin investointitarpeet ja rahoituslähteet EU:n tasolla sekä kansallisella ja alueellisella tasolla, annettava vahvempia signaaleja ja tarjottava parempaa dataa sijoittajille sekä korostettava energia- ja ilmastosiirtymien taloudellisia mahdollisuuksia ja vaikutuksia. Alkaen lopullisista päivitetyistä suunnitelmista, jotka jäsenvaltioiden oli määrä hyväksyä 30. kesäkuuta 2024 mennessä, kansallisilla energia- ja ilmastosuunnitelmilla olisi varmistettava, että EU saavuttaa vuoteen 2030 ja pidemmälle ulottuvat päämääränsä ja tavoitteensa.

Vaatimusten noudattamisen parantaminen auttaisi saavuttamaan asetuksen tavoitteet. Eurooppalaisessa ilmastolaissa ja alakohtaisessa lainsäädännössä on asetettu EU:n yleiset päämäärät ja tavoitteet. Suunnitelmien oikea-aikaiseen toimittamiseen, raportoinnin laatuun ja täytäntöönpanon tehokkuuteen liittyy kuitenkin vielä haasteita. On syytä pohtia edelleen, miten vaatimusten noudattamista voidaan parantaa konkreettisesti.

Johdonmukaisuutta voitaisiin parantaa useilla osa-alueilla. Näitä ovat muun muassa pitkän aikavälin strategioiden ja kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien välinen suhde sekä kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien ja kansallisten talousarvioiden välinen suhde EU:n talouden ohjausjärjestelmän yhteydessä. Vaikka asetus on tärkein väline jäsenvaltioiden raportoidessa ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimista, siinä ei ole indikaattoreita edistymisen seuraamiseksi tämän suhteen. Asetuksessa ei myöskään välttämättä oteta riittävästi huomioon alakohtaisia näkökohtia (esim. teollisuuden, liikenteen ja rakennusten vähähiilistämistarpeet), jotta voitaisiin käynnistää tarvittavat toimet.

EU:n keskipitkän ja pitkän aikavälin energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää jäsenvaltioiden, alue- ja paikallisviranomaisten, teollisuuden, rahoitusalan, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan sitoutumisen sekä niiden välisen yhteistyön lisäämistä. On tarpeen soveltaa aidosti yhteistyöhön perustuvaa

[37] Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen 26 artiklan 1 kohdan c alakohta.

lähestymistapaa, joka perustuu kuulemisiin, tietojen jakamiseen, hyvien käytäntöjen vaihtoon, tekniseen apuun ja koordinointiin. Poliittisempi ja virtaviivaisempi lähestymistapa alueelliseen yhteistyöhön voisi parantaa yhteistä työtä rajat ylittävissä hankkeissa – mukaan lukien hankkeet, joissa rakennetaan infrastruktuuria, jota tarvitaan energiajärjestelmän siirtymiseksi kohti nettonollapäästöjä[38], ja edistetään älykästä erikoistumista jäsenvaltioiden keskuudessa.

[38] Ks. Enrico Letta, *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity.* Saatavilla täältä: much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (europa.eu)