EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.7.2021
COM(2021) 571 final

2021/0202 (COD)
SENSITIVE[*]
UNTIL ADOPTION

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka

{SWD(2021) 552 final}

[*] Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions https://europa.eu/!db43PX

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevalla tiedonannolla[1] käynnistettiin EU:lle uusi kasvustrategia, jonka tavoitteena on tehdä EU:sta oikeudenmukainen ja vauras yhteiskunta, jonka talous on moderni, resurssitehokas ja kilpailukykyinen. Siinä vahvistetaan komission pyrkimys nostaa ilmastotavoitteita ja tehdä Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi sillä pyritään suojelemaan kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia ympäristöön liittyviltä riskeiltä ja vaikutuksilta. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma on osoittautunut aiempaakin tarpeellisemmaksi ja tärkeämmäksi, kun otetaan huomioon covid-19-pandemian erittäin vakavat vaikutukset unionin kansalaisten terveyteen, elin- ja työoloihin sekä taloudelliseen hyvinvointiin.

Ilmastonmuutoksen torjuminen on kiireellinen haaste. Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) erityisraportin tulosten mukaisesti maailmanlaajuisten hiilidioksidipäästöjen nollataso on saavutettava vuoden 2050 tienoilla ja neutraaliuus kaikkien muiden kasvihuonekaasujen osalta myöhemmin mutta mahdollisimman pian tällä vuosisadalla. Tämä kiireellinen haaste edellyttää, että EU tehostaa toimiaan ja osoittaa maailmanlaajuista johtajuutta saavuttamalla ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Tämä tavoite esitetään tiedonannossa **”Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta”**[2].

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevaan strategiaan ja kattavaan vaikutustenarviointiin perustuvassa, komission syyskuussa 2020 antamassa tiedonannossa ”**EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle**”[3] (’vuoden 2030 ilmastotavoitesuunnitelma’) esitettiin EU:n tavoitteen tiukentamista ja kattavaa suunnitelmaa, jolla Euroopan unionia sitova nettopäästöjen vuoden 2030 vähennystavoite nostettaisiin vähintään 55 prosenttiin vastuullisella tavalla. Vuoden 2030 tavoitetason nostaminen nyt auttaa antamaan varmuuden poliittisille päättäjille ja investoijille, jotta tulevina vuosina tehtävät päätökset eivät lukitse päästöjä tasoille, jotka ovat ristiriidassa EU:n vuodelle 2050 asettaman ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa. Vuoden 2030 tavoite vastaa Pariisin sopimuksen tavoitetta pitää maapallon lämpötilan nousu selvästi alle kahdessa celsiusasteessa ja jatkaa toimia nousun pitämiseksi 1,5 celsiusasteessa.

Eurooppa-neuvosto vahvisti joulukuussa 2020 pitämässään kokouksessa EU:n uuden sitovan tavoitteen vuodelle 2030 [4]. Lisäksi neuvosto pyysi komissiota ”*arvioimaan, miten kaikki talouden alat voivat parhaiten edistää vuoden 2030 tavoitteen saavuttamista. Komissiota pyydetään esittämään tarvittavat ehdotukset ja ehdotuksiin liittyvät perusteelliset arviot ympäristöön liittyvistä, taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista jäsenvaltioissa,*

[1] COM(2019) 640 final.
[2] COM(2018) 773 final.
[3] COM(2020) 562 final.
[4] Eurooppa-neuvoston päätelmät 10.–11 päivänä joulukuuta 2020, EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8.

ottamaan niissä huomioon kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ja tarkastelemaan olemassa olevia joustomahdollisuuksia”.

Tätä varten lainsäätäjien sopimassa **eurooppalaisessa ilmastolaissa**[5] tehdään EU:n ilmastoneutraaliustavoitteesta oikeudellisesti sitova ja nostetaan vuoden 2030 tavoitetasoa asettamalla tavoitteeksi vähintään 55 prosentin vähennys nettopäästöihin vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna.

Komissio on tarkistanut voimassa olevaa ilmasto- ja energialainsäädäntöä, jonka odotettiin vähentävän kasvihuonekaasupäästöjä vain 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja 60 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, jotta voidaan noudattaa eurooppalaisessa ilmastolaissa ehdotettua kehityspolkua ja saavuttaa korkeampi tavoitetaso vuoteen 2030 mennessä. Tämä 55-valmiuspaketti (”Fit for 55”), josta ilmoitettiin vuoden 2030 ilmastotavoitesuunnitelmassa, on kattavin osa pyrkimyksiä panna täytäntöön uusi kunnianhimoinen vuoteen 2030 ulottuva ilmastotavoite, ja kaikkien talouden alojen ja politiikkojen on osallistuttava siihen.

Osana tätä pakettia komissio panostaa entistä enemmän ympäristöön EU:n päästökauppajärjestelmän yhteydessä muuttamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/87/EY[6] (EU:n päästökauppadirektiivi) tavalla, joka vastaa yleistä tavoitetta. Lisäksi tarvitaan ennennäkemättömiä lyhyen aikavälin investointeja, jotta voidaan selvitä covid-19-kriisin kielteisistä vaikutuksista työpaikkoihin, tuloihin ja yrityksiin, mukaan lukien EU:n päästökauppajärjestelmän kattamat alat.

Jotta voitaisiin puuttua päästöoikeuksien kysynnän ja tarjonnan väliseen rakenteelliseen epätasapainoon markkinoilla ja parantaa EU:n päästökauppajärjestelmän kykyä sietää suuria häiriöitä, Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814[7], jäljempänä ’markkinavakausvarantopäätös’, perustettiin markkinavakausvaranto vuonna 2018. Markkinavakausvaranto on ollut toiminnassa vuodesta 2019.

Varanto toimii siten, että se käynnistää mukautuksia vuosittaisiin huutokaupattaviin määriin. Mahdollisimman suuren ennustettavuuden säilyttämiseksi markkinavakausvarantopäätöksessä vahvistettiin selkeät säännöt, jotka koskevat päästöoikeuksien lisäämistä varantoon ja niiden vapauttamista siitä.

Näitä sääntöjä on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410[8]. Direktiivillä (EU) 2018/410 kaksinkertaistettiin prosenttiosuus (varantoon lisättävä osuus

---

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

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL L 264, 9.10.2015, s. 1–5).

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/410, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2018, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyyttä

kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä) 12 prosentista 24 prosenttiin ja varantoon lisättävä vähimmäismäärä 100 miljoonasta päästöoikeudesta 200 miljoonaan päästöoikeuteen vuoteen 2023 saakka.

On huomattava, että varantoon lisättävien päästöoikeuksien vähimmäismäärä määrittää välillisesti sen, miten paljon päästöoikeuksia on oltava kierrossa yhteensä, jotta päästöoikeuksia on mahdollista lisätä varantoon (varannon yläraja). Kierrossa on oltava yhteensä vähintään 833 miljoonaa päästöoikeutta, jotta 12 prosentilla tästä määrästä voidaan lisätä varantoon vähintään 100 miljoonaa päästöoikeutta. Tämä vähimmäismäärä ja prosenttiosuus kaksinkertaistettiin siten, että varannon yläraja pysyi samana (24 prosenttia 833 miljoonasta on 200 miljoonaa).

EU:n päästökauppajärjestelmän muuttaminen tavoitetason nostamiseksi vuotta 2030 silmällä pitäen ja vaikutukset, joita aiheutuu covid-19:n kaltaisista ulkoisista tekijöistä tai kansallisista toimenpiteistä, kuten hiilen käytöstä luopumisesta, edellyttävät, että markkinavakausvarannon perussääntöjen avulla on voitava puuttua kysynnän ja tarjonnan väliseen rakenteelliseen epätasapainoon myös jatkossa koko vuosikymmenen ajan. Lisäksi markkinavakausvarantopäätöksen 3 artiklassa komissiolle annetaan tehtäväksi tarkastella markkinavakausvarannon toimintaa uudelleen kolmen vuoden kuluessa varannon toiminnan alkamisesta unionin hiilimarkkinoiden sujuvaa toimintaa koskevan analyysin perusteella. Uudelleentarkastelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota markkinavakausvarannon keskeisiin numeerisiin muuttujiin ja voimassaolon päättymistä koskevaan sääntöön[9] sekä tarkasteltava vaikutuksia, joita varannolla on kasvuun, työllisyyteen, unionin teollisuuden kilpailukykyyn ja hiilivuotoriskiin.

Uudelleentarkasteluun liittyvän vaikutustenarvioinnin osana tehty analyysi osoittaa, että markkinavakausvarantoa olisi mukautettava, jotta voidaan ottaa huomioon sekä uudet toimintapoliittiset olosuhteet ja markkinaolosuhteet että häiriöt. Se osoittaa myös, että markkinavakausvarannon olisi katettava myös ilmailualan kysyntä ja tarjonta. Lisäksi analyysistä kävi ilmi, että prosenttiosuus on altis kynnysvaikutukselle, mikä olisi korjattava.[10]

Näitä tekijöitä olisi tarkasteltava uudelleen yhdessä niiden vaikutusten kanssa, joita EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitetason nostamisella on markkinoiden vakaudelle. Tämän vuoksi uudelleentarkastelu toteutetaan osana ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston

---

edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta (EUVL L 76, 19.3.2018, s. 3–27).

9 Voimassaolon päättymistä koskeva sääntö vahvistetaan markkinavakausvarantopäätöksen 1 artiklan 5 a kohdassa. Siinä todetaan, että vuodesta 2023 alkaen ne varannossa säilytettävät päästöoikeudet, joiden määrä ylittää edeltävänä vuonna huutokaupattujen päästöoikeuksien kokonaismäärän, eivät enää ole voimassa.

10 Esimerkki kynnysvaikutuksesta: jos kierrossa on yhteensä 834 miljoonaa päästöoikeutta eli hieman päästöoikeuksien ylärajaa (833 miljoonaa) enemmän, markkinavakausvarantoa koskevien sääntöjen mukaan markkinavakausvarantoon lisätään 24 prosenttia kierrossa olevasta kokonaismäärästä. Jos taas kierrossa on yhteensä 832 miljoonaa päästöoikeutta eli hieman alle kynnysarvon, markkinavakausvarantoon ei lisätä mitään.

direktiiviksi EU:n päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muuttamisesta EU:n päästökauppajärjestelmän vahvistamiseksi.[11]

Markkinavakausvarantopäätöksen 1 artiklan 5 kohdan mukaan prosenttiosuus palautetaan 12 prosenttiin vuoden 2023 jälkeen. Jos markkinavakausvarannon muuttujia ei mukauteta asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti, ylijäämä saattaa kasvaa haitallisella tavalla. Näin ollen direktiivissä (EU) 2018/410 vahvistettujen markkinavakausvarannon muuttujien (24 prosentin osuus ja vähintään 200 miljoonaa päästöoikeutta, jotka lisätään varantoon) säilyttäminen olisi hyväksyttävä erillään EU:n päästökauppajärjestelmän yleisestä uudelleentarkastelusta osana 55-valmiuspakettia, jotta voidaan varmistaa markkinoiden ennustettavuus.

Markkinavakausvarantopäätöstä olisi muutettava tämän olennaisen mukautuksen tekemiseksi, jotta voidaan säilyttää moitteettomasti toimiva ja kunnianhimoinen EU:n päästökauppajärjestelmä.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Markkinavakausvaranto on EU:n päästökauppajärjestelmällä luotujen markkinoiden vakauden väline. Markkinavakausvarannon yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa varmistetaan pääasiassa siten, että EU:n päästökauppajärjestelmä on yhdenmukainen unionin muiden politiikkojen kanssa. Koska tämä ehdotus sisältää ainoastaan muutoksia markkinavakausvarannon suunnittelun ominaispiirteisiin, se ei vaikuta suoraan muihin unionin politiikkoihin.

Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa varmistetaan siten, että EU:n päästökauppajärjestelmän ja markkinavakausvarannon uudelleentarkasteluun liittyvä vaikutustenarviointi on johdonmukainen ilmastoa ja energiaa koskevan 55-valmiuspaketin jäljellä olevan osan kanssa, johon kuuluvat erityisesti taakanjakoasetukseen liittyvät vaikutustenarvioinnit, maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta (LULUCF) koskeva asetus, henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormit, uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, energiatehokkuusdirektiivi ja myöhemmässä vaiheessa rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi. Markkinavakausvaranto kattaa kysynnän muutokset, jotka johtuvat näistä täydentävistä toimenpiteistä.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- Oikeusperusta

Tämän ehdotuksen oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 192 artikla. SEUT-sopimuksen 191 artiklan ja 192 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan unioni edistää muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen;

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/…, annettu …, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun direktiivin 2003/87/EY ja markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta (EUVL L […], […], s. […]).

sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

EU:n oikeus toimia perustuu siihen, että EU:n päästökauppajärjestelmä toimii unionin laajuisena järjestelmänä täysin yhdenmukaisella tavalla. EU:n päästökauppadirektiivi on voimassa oleva EU:n säädös, joka annettiin vuonna 2003.

Ilmastonmuutos on rajatylittävä ongelma, ja sekä kansainvälisillä että EU:n toimilla voidaan tehokkaasti täydentää ja vahvistaa alueellisia, kansallisia ja paikallisia toimia. Vuoteen 2030 ulottuvan EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen nostaminen vaikuttaa moniin EU:n talouden aloihin, ja siksi koordinoitu toiminta EU:n tasolla on välttämätöntä. Sillä on paljon suuremmat mahdollisuudet johtaa tarvittavaan kehitykseen ja toimia vahvana vauhdittajana kustannustehokkaalle muutokselle ja ylöspäin tapahtuvalle lähentymiselle.

EU:n päästökauppadirektiivin tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisin toimin, vaan se voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Koska markkinavakausvaranto on EU:n päästökauppadirektiivillä perustettujen markkinoiden vakauden väline, sen tavoitetta ei myöskään voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisilla toimilla. Se on voimassa oleva EU:n säädös, joka annettiin vuonna 2015. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tätä säädöstä muuttavan ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan EU:n tasolla esitettävällä komission ehdotuksella.

- **Suhteellisuusperiaate**

Kuten vaikutustenarvioinnin kohdasta 7 käy ilmi, ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on panna täytäntöön vuoteen 2030 ulottuva tavoite EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä kustannustehokkaalla tavalla ja varmistaa samalla sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta.

- **Toimintatavan valinta**

Asianmukainen väline markkinavakausvarannon perustamisesta annetun päätöksen muuttamiseen on päätös.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Näihin ehdotuksiin ei liittynyt jälkiarviointeja tai toimivuustarkastuksia, koska tietoja oli saatavilla vähän, mikä puolestaan johtui siitä, että voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpano oli alkuvaiheessa.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistamista koskevassa yleisessä kuulemisessa kerättiin sidosryhmien näkemyksiä markkinavakausvarannon uudelleentarkastelusta.

Komissio pyysi ensin palautetta alustavasta vaikutustenarvioinnista, jossa esiteltiin uudelleentarkastelun alustavat näkökohdat ja toimintavaihtoehdot. Alustavasta vaikutustenarvioinnista sai antaa palautetta 29. lokakuuta 2020 ja 26. marraskuuta 2020 välisenä, ja siihen saatiin noin 250 vastausta.[12] Tämän jälkeen komissio järjesti julkisen verkkokuulemisen kyselylomakkeineen. Se oli avoinna 12 viikon ajan 13. marraskuuta 2020 ja 5. helmikuuta 2021 välisenä aikana, ja siihen saatiin lähes 500 vastausta.[13] Lisäksi komissio ohjeisti toimeksisaajaa (Vivid Economics) järjestämään kaksi asiantuntijaseminaaria[14] markkinavakausvarannon uudelleentarkastelusta.

Markkinavakausvaranto saa laajaa kannatusta kaikilta sidosryhmiltä, mutta tarvittavista muutoksista sen muuttujiin, erityisesti raja-arvoihin ja prosenttiosuuteen, ei ole yksimielisyyttä. Kansalaisyhteiskunta ilmaisi suhteellisesti enemmän tukea markkinavakausvarannon muuttujien vahvistamiselle kuin yksityinen sektori. Ehdotus, jonka mukaan 24 prosentin osuus ja 200 miljoonan päästöoikeuden vähimmäismäärä säilytettäisiin myös vuoden 2023 jälkeen aina vuoteen 2030, jolloin EU:n päästökauppajärjestelmän neljäs vaihe päättyy, luo kohtuullisen tasapainon ja kuvastaa sitä, että markkinavakausvaranto ja sen nykyiset muuttujat ovat toimineet hyvin tähän saakka.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Tämä ehdotus perustuu näyttöön, joka on kerätty vuoden 2030 ilmastotavoitesuunnitelmaan liittyvän vaikutustenarvioinnin[15] yhteydessä. Siinä hyödynnetään päivitettyä EU:n viiteskenaariota[16], jossa otetaan huomioon covid-19:n vaikutukset, ja päivitettyjä toimintapoliittisia skenaarioita, jotka perustuvat vuoden 2030 ilmastotavoitesuunnitelmaa varten laadittuihin skenaarioihin.

Lisäksi komissio tukeutuu lisääntyvään vertaisarvioituun empiiriseen tutkimukseen EU:n päästökauppajärjestelmästä ja hyödyntää useita tukisopimuksia. Tukisopimusten puitteissa Vivid Economics teki tutkimuksen, jonka tarkoituksena on tukea komissiota markkinavakausvarannon uudelleentarkastelussa[17]. Tutkimuksen yhteydessä Vivid Economics järjesti kaksi asiantuntijaseminaaria, joihin osallistui analyytikkoja, markkina-asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Tutkimuksessa kannatettiin nykyisen prosenttiosuuden säilyttämistä vuoden 2023 jälkeen.

---

12 Tulokset ovat saatavilla seuraavalla verkkosivustolla: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System

13 Tulokset ovat saatavilla seuraavalla verkkosivustolla: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/public-consultation

14 https://ec.europa.eu/clima/events/expert-workshop-market-stability-reserve_en, https://ec.europa.eu/clima/events/2nd-expert-workshop-market-stability-reserve_en.

15 Erityisesti Vivid Economics, (2021) – ”*Review of the EU ETS' Market Stability Reserve*”, ilmastotoimien pääosaston valmistelema raportti.

16 Mallintamiseen perustuvat vuoteen 2050 ulottuvat energian, liikenteen ja kasvihuonekaasupäästöjen kehityssuuntauksia koskevat ennusteet, jotka perustuvat johdonmukaisiin oletuksiin kaikilla EU:n, jäsenvaltioiden ja EU:n politiikanaloilla, jäsenvaltioiden erityispiirteisiin sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuulemiseen.

17 Vivid Economics, (2021) – ”*Review of the EU ETS' Market Stability Reserve*”, ilmastotoimien pääosaston valmistelema raportti.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotukseen liittyy vaikutustenarviointi, joka perustuu vuoden 2030 ilmastotavoitesuunnitelmaa koskevan kattavan vaikutustenarvioinnin[18] tuloksiin. Se perustuu yhdennettyihin mallintamisskenaarioihin, joissa otetaan huomioon eri poliittisten välineiden vuorovaikutus talouden toimijoiden kanssa, jotta voidaan varmistaa täydentävyys, johdonmukaisuus ja vaikuttavuus vuosien 2030 ja 2050 ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Tiivistelmä ja sääntelyntarkastelulautakunnan myönteinen lausunto asetetaan myös julkisesti saataville. Tämän ehdotuksen osalta vaikutustenarviointi osoitti, että EU:n päästökauppajärjestelmän moitteettoman toiminnan ylläpitämiseksi prosenttiosuutta ei pitäisi palauttaa 12 prosenttiin vuoden 2023 jälkeen, vaan se olisi säilytettävä 24 prosentissa, kunnes täydellinen uudelleentarkastelu on mahdollista toteuttaa.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Ehdotus ei aiheuta suoraa hallinnollista rasitetta yrityksille, koska komissio panee sen täytäntöön.

Komission vakaasti ajaman paremman sääntelyn tavoitteen mukaisesti ehdotus on valmisteltu kattavasti, ja se perustuu avoimuuteen ja sidosryhmien jatkuvaan osallistumiseen. Sen valmistelussa on kuunneltu ulkopuolista palautetta ja otettu huomioon ulkoinen tarkastelu sen varmistamiseksi, että ehdotuksessa löydetään asianmukainen tasapaino (katso myös osa, joka koskee asiantuntemuksen keräämistä ja käyttöä).

- **Perusoikeudet**

Tässä ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet[19]. Sillä edistetään nimenomaisesti ympäristönsuojelun korkeaa tasoa kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan[20] 37 artiklassa määrätyllä tavalla.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

EU:n päästökauppajärjestelmästä saadaan merkittäviä varoja jäsenvaltioiden talousarvioihin. Suurin osa näistä huutokauppatuloista kertyy jäsenvaltioille. Ehdotuksella on vaikutusta kansallisiin talousarvioihin ja hallintoihin pääasiassa tämän yhteyden vuoksi. Markkinavakausvarannon nykyisen prosenttiosuuden säilyttäminen vähentää huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää jäsenvaltioissa. Oletuksena kuitenkin on, että tämä voidaan kompensoida hintavaikutuksilla, jotka liittyvät päästöoikeuksien pienempään ylijäämään markkinoilla, mikä on seurausta EU:n päästökauppajärjestelmän kunnianhimoisemmasta tavoitetasosta, ja ehdotuksella, jonka mukaan EU:n päästökauppadirektiivin soveltamisala ulotetaan kattamaan meri- ja maantieliikenne sekä rakennukset. Komissio esittää EU:n talousarviokehykseen tehtävät mukautukset osana tulevaa omia varoja koskevaa pakettia, johon sisältyy ehdotus monivuotisen rahoituskehyksen muuttamiseksi.

---

18 SWD(2020) 176.
19 EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391.
20 EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391.

Tietotekniikan kehittämistä ja hankintoja koskevat valinnat tehdään tietotekniikan ja kyberturvallisuuden rahoitusta koskevista suuntaviivoista 10 päivänä syyskuuta 2020 annetun tiedonannon[21] mukaisesti.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Komissio seuraa ja arvioi jatkossakin EU:n päästökauppajärjestelmän toimintaa, mukaan lukien markkinavakausvaranto, vuotuisessa hiilimarkkinakertomuksessaan EU:n päästökauppadirektiivin 10 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämän aloitteen pohjana on yhdennettyihin kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiin perustuva prosessi sekä kasvihuonekaasupäästöjä ja muita ilmastotietoja koskeva vankka avoimuuskehys, joka perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2018/1999[22]. Komissio käyttää säännöllisen edistymisen arvioinnin perustana esimerkiksi jäsenvaltioiden hallintoasetuksen mukaisesti toimittamia ja ilmoittamia tietoja. Näitä ovat tiedot kasvihuonekaasupäästöistä, politiikoista ja toimenpiteistä, ennusteista ja sopeutumisesta. Komissio hyödyntää näitä tietoja myös ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinneissa ja ympäristöalan toimintaohjelmien seurannassa.

Lisäksi EU:n päästökauppadirektiivin soveltamisessa saavutetun edistyksen arvioinnista säädetään EU:n päästökauppadirektiivin 21 artiklassa, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain kertomuksen, jossa kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa päästöoikeuksien jakamiseen, rekisterin toimintaan, tarkkailun, raportoinnin, todentamisen ja akkreditoinnin soveltamiseen sekä direktiivin noudattamiseen liittyviin kysymyksiin.

Lisäksi markkinavakausvarantopäätöksen 3 artiklassa edellytetään, että komissio tarkastelee markkinavakausvarantoa säännöllisesti uudelleen tämän ensimmäisen uudelleentarkastelun jälkeen.

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Voimassa olevan markkinavakausvarantopäätöksen mukaan markkinavakausvarannon 24 prosentin prosenttiosuuden ja varantoon lisättävän 200 miljoonan päästöoikeuden vähimmäismäärän voimassaolo päättyy vuonna 2023. Vuodesta 2024 alkaen kyseinen prosenttiosuus olisi 12 prosenttia. Vaikutustenarviointi on osoittanut, että 12 prosentin osuus ei ole riittävä sen varmistamiseksi, että markkinavakausvarannon tavoitteet eli ylijäämän vähentäminen ja markkinoiden häiriönsietokyvyn varmistaminen saavutetaan jatkossa. Tämän ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että markkinavakausvarannon nykyiset muuttujat (24

[21] C(2020) 6126.

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1999, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 663/2009 ja (EY) N:o 715/2009, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/22/EY, 98/70/EY, 2009/31/EY, 2009/73/EY, 2010/31/EU, 2012/27/EU ja 2013/30/EU, neuvoston direktiivien 2009/119/EY ja (EU) 2015/652 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 kumoamisesta (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 1–77).

prosentin osuus ja 200 miljoonan päästöoikeuden vähimmäismäärä) säilytetään myös vuoden 2023 jälkeen aina 31. joulukuuta 2030 saakka, jolloin EU:n päästökauppajärjestelmän neljäs vaihe päättyy, jotta voidaan varmistaa markkinoiden ennustettavuus. Markkinavakausvarannon prosenttiosuus palautettaisiin 12 prosenttiin vuoden 2030 jälkeen.

2021/0202 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon[1],

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon[2],

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

(1) Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen (UNFCCC) nojalla joulukuussa 2015 hyväksytty Pariisin sopimus, jäljempänä ’Pariisin sopimus’[3], tuli voimaan marraskuussa 2016. Pariisin sopimuksen osapuolet ovat sopineet, että maapallon keskilämpötilan nousu pidetään selvästi alle kahdessa celsiusasteessa verrattuna esiteollisella kaudella vallinneisiin tasoihin ja että jatketaan toimia lämpötilan nousun rajoittamiseksi 1,5 celsiusasteeseen verrattuna esiteollisella kaudella vallinneisiin tasoihin.

(2) Ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin vastaaminen ja Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen ovat keskeisellä sijalla komission 11 päivänä joulukuuta 2019 antamassa tiedonannossa ”Euroopan vihreän kehityksen ohjelma”[4].

(3) Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa yhdistetään kattava joukko toisiaan vahvistavia toimenpiteitä ja aloitteita, joilla pyritään saavuttamaan ilmastoneutraalius EU:ssa vuoteen 2050 mennessä, ja esitetään uusi kasvustrategia, jonka tavoitteena on tehdä unionista oikeudenmukainen ja vauras yhteiskunta, jonka talous on moderni, resurssitehokas ja kilpailukykyinen ja jossa pyritään kasvuun lisäämättä resurssien käyttöä. Tavoitteena on myös suojella, hoitaa ja lisätä EU:n luonnonpääomaa sekä suojella kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia ympäristöön liittyviltä riskeiltä ja ympäristövaikutuksilta. Samalla tämä siirtymä vaikuttaa naisiin ja miehiin eri tavalla, ja erityisen paljon se vaikuttaa tiettyihin heikommassa asemassa oleviin ryhmiin,

[1] EUVL C , , s. .
[2] EUVL C , , s. .
[3] Pariisin sopimus (EUVL L 282, 19.10.2016, s. 4).
[4] COM(2019) 640 final.

kuten ikääntyneisiin, vammaisiin sekä rodullisiin tai etnisiin vähemmistöihin kuuluviin henkilöihin. Siksi on varmistettava, että siirtymä on oikeudenmukainen ja osallistava ja että ketään ei jätetä jälkeen.

(4) Covid-19-pandemian erittäin vakavat vaikutukset unionin kansalaisten terveyteen, elin- ja työoloihin ja hyvinvointiin huomioon ottaen voidaan sanoa, että Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tarpeellisuus ja arvo ovat vain kasvaneet; pandemia on osoittanut, että eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden on parannettava kykyään selviytyä ulkoisista häiriöistä ja toimittava varhaisessa vaiheessa niiden ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi. Eurooppalaiset ovat edelleen vahvasti sitä mieltä, että tämä koskee erityisesti ilmastonmuutosta[5].

(5) UNFCCC:n sihteeristölle 17 päivänä joulukuuta 2020 toimitetussa päivitetyssä kansallisesti määritellyssä panoksessa[6] unioni sitoutui vähentämään unionin koko talouden kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna.

(6) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1119[7] EU on sisällyttänyt lainsäädäntöönsä tavoitteen koko talouden ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan myös sitova unionin sisäinen sitoumus vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä (päästöt poistumien vähentämisen jälkeen) vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2030 mennessä.

(7) Kaikkien talouden alojen on edistettävä näiden päästövähennysten saavuttamista. Sen vuoksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY[8] perustetun EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitetasoa olisi mukautettava siten, että se vastaa koko talouden laajuista kasvihuonekaasupäästöjen nettovähennyssitoumusta vuodelle 2030.

(8) Jotta voitaisiin puuttua päästöoikeuksien tarjonnan ja kysynnän väliseen rakenteelliseen epätasapainoon markkinoilla, Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814[9] perustettiin vuonna 2018 markkinavakausvaranto, jäljempänä ’varanto’, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2019.

(9) Varanto toimii siten, että se käynnistää mukautuksia huutokaupattavien päästöoikeuksien vuosittaisiin määriin. Mahdollisimman suuren ennustettavuuden säilyttämiseksi päätöksessä (EU) 2015/1814 vahvistetaan selkeät säännöt, jotka koskevat päästöoikeuksien lisäämistä varantoon ja niiden vapauttamista siitä.

(10) Jos kierrossa olevien päästöoikeuksien määrä ylittää vahvistetun ylärajan, näiden päästöoikeuksien tiettyä prosenttiosuutta vastaava määrä päästöoikeuksia vähennetään huutokaupattavien päästöoikeuksien määrästä ja lisätään varantoon. Jos taas kierrossa

---

5 Ilmastonmuutosta koskeva erityiseurobarometri 513, 2021 (https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_fi).

6 https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European %20Union %20First/EU_NDC_Submission_December %202020.pdf

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

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL L 264, 9.10.2015, s. 1).

olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä jää alle vahvistetun alarajan, vastaava määrä päästöoikeuksia vapautetaan varannosta jäsenvaltioille ja lisätään huutokaupattavien päästöoikeuksien määriin.

(11) Päätöstä (EU) 2015/1814 muutettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410[10] siten, että prosenttiosuus, joka määrittää varantoon vuosittain lisättävän päästöoikeuksien määrän, kaksinkertaistettiin 12 prosentista 24 prosenttiin 31 päivään joulukuuta 2023 saakka.

(12) Päätöksen (EU) 2015/1814 mukaisesti komissio tarkastelee markkinavakausvarannon toimintaa uudelleen kolmen vuoden kuluessa varannon toiminnan alkamisesta unionin hiilimarkkinoiden sujuvaa toimintaa koskevan analyysin perusteella ja toimittaa tarvittaessa ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

(13) Uudelleentarkastelussa kiinnitettiin erityistä huomiota varantoon lisättävien päästöoikeuksien määrän määrittävään prosenttilukuun, kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärään liittyvän kynnysrajan numeeriseen arvoon ja varannosta vapautettavien päästöoikeuksien määrään.

(14) Varannon uudelleentarkastelun yhteydessä tehty analyysi ja hiilimarkkinoiden kannalta merkityksellinen odotettu kehitys osoittavat, että varantoon kunakin vuonna vuoden 2023 jälkeen lisättävä 12 prosentin osuus kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ei riitä estämään päästöoikeuksien ylijäämän merkittävää kasvua EU:n päästökauppajärjestelmässä. Sen vuoksi prosenttiosuuden olisi myös vuoden 2023 jälkeen oltava 24 prosenttia, ja varantoon lisättävien päästöoikeuksien vähimmäismäärän olisi oltava edelleen 200 miljoonaa.

(15) Jos varantoon vuosittain lisättävä prosenttiosuus kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärästä palautetaan 12 prosenttiin vuoden 2023 jälkeen, EU:n päästökauppajärjestelmään saattaa kertyä mahdollisesti haitallinen päästöoikeuksien ylijäämä, joka voi aiheuttaa häiriöitä markkinoiden vakaudelle. Lisäksi se, että vuoden 2023 jälkeen noudatetaan 24 prosentin osuutta, olisi vahvistettava erillään direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen (EU) 2015/1814 yleisestä uudelleentarkastelusta, jotta voidaan vahvistaa EU:n päästökauppajärjestelmää vuoteen 2030 ulottuvan, unionin kunnianhimoisemman ilmastotavoitteen mukaisesti ja varmistaa markkinoiden ennustettavuus.

(16) Sen vuoksi päätöstä (EU) 2015/1814 olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Päätöksen (EU) 2015/1814 muuttaminen

Korvataan päätöksen (EU) 2015/1814 1 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeinen virke seuraavasti:

”Poiketen siitä, mitä ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä säädetään, kyseisissä virkkeissä tarkoitetut prosenttiluvut ja 100 miljoonaa päästöoikeutta kaksinkertaistetaan 31 päivään joulukuuta 2030 saakka.”

[10] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/410, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2018, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta (EUVL L 76, 19.3.2018, s. 3).

2 artikla

Voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta	*Neuvoston puolesta*
Puhemies	*Puheenjohtaja*