EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 1/2

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta

{COM(2016) 767 final}
{SWD(2016) 416 final}
{SWD(2016) 417 final}
{SWD(2016) 418 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 23 päivänä huhtikuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Direktiivissä 2009/28/EY (’**uusiutuvaa energiaa koskeva direktiivi eli RES-direktiivi**’) vahvistetaan eurooppalainen kehys uusiutuvan energian edistämiseksi sekä kansalliset pakolliset tavoitteet siitä, mikä on uusiutuvan energian osuus kunkin jäsenvaltion energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2020. Lokakuussa 2014 Eurooppa-neuvosto sopi sitovasta EU-tason tavoitteesta, jonka mukaan uusiutuvan energian osuuden on oltava vähintään 27 prosenttia EU:ssa vuonna 2030. Tavoite on tarkoitus saavuttaa ilman pakollisia kansallisia tavoitteita. Uusiutuvien energialähteiden osuuden ennakoidaan kasvavan, kun nykyisten politiikkojen pitkäaikaiset vaikutukset yhdistyvät teknologisen kehityksen myötä paranevaan kustannuskilpailukykyyn sekä aloitteisiin, jotka koskevat päästökauppajärjestelmää ja päästökauppaan kuulumattomia aloja, sähkömarkkinoiden rakennetta ja ohjausjärjestelmää sekä energiatehokkuutta. Jos EU ei kuitenkaan toteuta lisätoimia, kasvu ei ole kustannustehokasta ja jää yhä uusiutuvia energialähteitä koskevasta sovitusta tavoitteesta EU:n tasolla.

Mitä olisi saavutettava?

Osana energiaunionistrategiaa RES-direktiivin tarkistuksella on neljä keskeistä tavoitetta: i) autetaan rajoittamaan maailmanlaajuisen keskimääräisen ilmaston lämpötilan nousu kahteen celsiusasteeseen; tavoitteena on 1,5 celsiusastetta niiden EU-sitoumusten mukaisesti, jotka on annettu Pariisin COP21-kokouksessa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ii) saavutetaan kustannustehokkaalla tavalla uusiutuvan energian vähintään 27 prosentin osuus EU:ssa vuoteen 2030 mennessä; iii) lisätään talouden energiavarmuutta EU:ssa vähentämällä riippuvuutta energian tuonnista; iv) edistetään EU:n tavoitetta nousta maailmanlaajuiseen johtoasemaan uusiutuvan energian alalla ja globaaliksi keskukseksi, jossa kehitetään edistyksellisiä ja kilpailukykyisiä uusiutuvan energian teknologioita.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Tiettyjen markkinahäiriöiden ja esteiden vuoksi tarvitaan EU-tason politiikkoja sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot saavuttavat **kollektiivisesti** uusiutuvan energian vähintään 27 prosentin sitovan EU-tason tavoitteen ja että tavoitteeseen päästään kaikkein kustannustehokkaimmalla ja vähiten häiriöitä aiheuttavalla tavalla. EU:n toiminta tuo EU:n laajuisen sääntelykehyksen puitteissa investoijille varmuutta, ja sen ansiosta uusiutuvaa energiaa voidaan hyödyntää johdonmukaisesti ja kustannustehokkaasti kaikkialla EU:ssa. Se myös mahdollistaa energian sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan kunnioittaen samalla jäsenvaltioiden mahdollisuutta tuottaa erilaisia uusiutuvan energian muotoja valitsemansa energialähteiden yhdistelmän mukaisesti.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?

Uusituvan energian käytön edistämiseksi on harkittu lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja. Vaikutustenarvioinnissa arvioitiin yksityiskohtaisesti kutakin toimintavaihtoehtoa siten, että siirryttiin asteittain perusskenaariosta (vaihtoehto 0) kokonaisvaltaisempiin EU-tason toimenpiteisiin. Mitään vaihtoehtoista ei valittu parhaaksi, jotta komissiolla säilyisi poliittinen harkintavalta päättää vaihtoehdoista seuraavilla viidellä alalla:

i) Vaihtoehdot uusiutuvan energian lisäämiseksi sähköalalla (RES-E)

Tukijärjestelmien yhteinen eurooppalainen kehys: 1 turvaudutaan vain markkinamekanismeihin; 2 selkeytetään sääntöjä työkaluvälineiden avulla; 3 siirrytään pakollisesti kohti investointitukea.

Koordinoidumpi alueellinen lähestymistapa: 1 pakollinen alueellinen tuki; 2 avataan tukijärjestelmät pakollisesti mutta vain osittain rajatylittävälle osallistumiselle.

Uusiutuvaan energiaan keskittyvä rahoitusväline: 1 EU-tason rahoitusväline, jonka tukikelpoisuusperusteet ovat laajat; 2 EU-tason rahoitusväline, jolla tuetaan suuririskisiä RES-hankkeita.

Yksinkertaistetaan hallintoa: 1 lujitetut säännökset, joihin sisältyy yhden luukun järjestelmä, aikavälit ja polttoainelähteen vaihtamista koskevat helpotetut menettelyt; 2 lupamenettelyt olisivat aikarajoitteisia, luvan myöntäminen automaattista ja pienistä hankkeista riittäisi yksinkertainen ilmoitus.

ii) Vaihtoehdot uusiutuvan energian lisäämiseksi lämmitys- ja jäähdytysalalla (RES-H&C):

Valtavirtaistetaan uusiutuva energia lämmitys- ja jäähdytystarjonnassa: 1 asetetaan fossiilisten polttoaineiden toimittajille RES H&C -velvoite; 2 sama velvoite, mutta se koskisi kaikkia polttoaineen toimittajia.

Helpotetaan uusiutuvan energian ja hukkalämmön käyttöä kaukolämmityksessä ja -jäähdytyksessä: 1 parhaiden käytäntöjen jakaminen; 2 energiatehokkuustodistukset sekä lämmityksen ja jäähdytyksen paikallisen saatavuuden edistäminen; 3 toimenpiteet kuten 2 kohdassa + lujitettu kuluttajien oikeuksien lisäkehys.

iii) Vaihtoehdot uusiutuvan energian lisäämiseksi liikennealalla (RES-T):

Valtavirtaistetaan uusiutuva energia liikennealalla: 1 EU:ssa sovellettava sisällyttämisvelvoite, joka koskee kehittyneitä uusiutuvia polttoaineita; 2 EU:ssa sovellettava sisällyttämisvelvoite, joka koskee kaikkia liikenteessä kulutettavia polttoaineita sekä ravintokasveista tuotettujen biopolttoaineiden vähittäinen käytöstä poisto (alavaihtoehdot: 2A ravintokasveista tuotettujen biopolttoaineiden osittainen käytöstä poisto vuoteen 2030 mennessä; 2B tällaisten biopolttoaineiden täydellinen käytöstä poisto vuoteen 2030 mennessä; 2C ravintokasveista tuotettujen biopolttoaineiden nopeampi käytöstä poisto ja suuremmat vähennykset kasvihuonekaasupäästöissä vuoteen 2030 mennessä); 3 edellä mainitut vaihtoehdot + erityinen EU:ssa sovellettava sisällyttämisvelvoite, joka koskee ilmailun ja meriliikenteen alalla kulutettavia uusiutuvia polttoaineita; 4 kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoite (FQD) (alavaihtoehdot: 4B yleinen velvoite vähentää polttoaineiden ja sähkön kasvihuonekaasupäästöjä; 4C velvoite vähentää kehittyneiden polttoaineiden ja sähkön kasvihuonekaasupäästöjä; 4D kehittyneet polttoaineet, sähkö ja vähemmän kasvihuonepäästöjä aiheuttavat tavanomaiset polttoaineet).

iv) Vaihtoehdot kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja kuluttajien valistamiseksi uusiutuvaan energiaan liittyen:

Lisätään kuluttajien mahdollisuuksia kuluttaa itse tuotettua energiaa ja varastoida uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä: 1 EU:n ohjeet oman sähkön kulutuksesta; 2 lisätään kuluttajien mahdollisuuksia kuluttaa itse tuotettua energiaa ja varastoida uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä: 3 kuntien osalta mahdollisuus itse tuotetun energian kulutukseen kaukoverkossa.

Uusiutuvaa energiaa koskevien tietojen julkistaminen: 1 lujitetaan alkuperätakuujärjestelmää; 2 toimenpiteet kuten 1 kohdassa + alkuperätakuut pakollista julkistaa; 3 toimenpiteet kuten 2 kohdassa + alkuperätakuiden ulottaminen kaikkiin sähköntuotannossa käytettyihin energialähteisiin.
Jäljitetään lämmityksessä ja jäähdytyksessä sekä liikenteessä käytetyt uusiutuvat polttoaineet: 1 ulotetaan alkuperätakeet uusiutuviin kaasumaisiin polttoaineisiin; 2 ulotetaan alkuperätakeet uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin; 3 kehitetään vaihtoehtoinen uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden jäljitysjärjestelmä.
v) Vaihtoehdot sen varmistamiseksi, että saavutetaan uusiutuvan energian vähintään 27 prosentin osuus vuonna 2030:
Vuoden 2020 kansalliset tavoitteet: vuoden 2020 kansalliset tavoitteet perustana v. perustaso.
Kehityspolku: Lineaarinen v. ei-lineaarinen.
Mekanismit, joilla vältetään tavoitetason vaje uusiutuvan energian EU-tavoitteessa: 1 tarkistetaan kansallisten suunnitelmien kunnianhimoisuutta; 2 otetaan mukaan tarkistuslauseke, jotta myöhemmin voidaan tarvittaessa ehdottaa uusia EU-tason toteutusmekanismeja; 3 lisätään EU:n laajuisten toimenpiteiden kunnianhimoisuutta; 4 otetaan käyttöön sitovat kansalliset tavoitteet.
Vältetään ja täytetään toteutusvaje: 1 tarkistetaan kansalliset suunnitelmat; 2 otetaan mukaan tarkistuslauseke, jotta myöhemmin voidaan tarvittaessa ehdottaa uusia EU-tason toteutusmekanismeja; 3 lisätään EU:n laajuisten toimenpiteiden kunnianhimoisuutta; 4 otetaan käyttöön sitovat kansalliset tavoitteet.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Verkossa järjestettiin julkinen kuuleminen 18. marraskuuta 2015 ja 10. helmikuuta 2016 välisenä aikana. Kuuleminen vahvisti sen, että jäsenvaltiot, kansalaisjärjestöt ja ajatushautomot, investoijat ja järjestöt ovat laajalti samaa mieltä siitä, että tarvitaan uusiutuvaa energiaa koskeva vakaa ja ennakoitava EU:n oikeudellinen kehys. Ne olivat myös samaa mieltä siitä, että on tärkeää määrittää toimenpiteet RES-E-, RES-H&C- ja RES-T-aloilla, lisätä kuluttajien osallistumista energian sisämarkkinoille, poistaa hallinnollisia esteitä ja saavuttaa vähintään 27 prosentin sitova EU-tavoite. **Kaikki sidosryhmät** olivat yleisesti ottaen samaa mieltä tarpeesta parantaa infrastruktuuria, erityisesti älykkäitä verkkoja ja varastointijärjestelmiä.
Jäsenvaltiot korostivat sitoumusta vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, tarvetta päästä irtautumaan taloudellisesta kasvusta sekä uusiutuvan energian elinvoimaisuutta. Jotkin **jäsenvaltiot** korostivat uusiutuvan energian asemaa ajatellen energiavarmuutta ja riippuvuutta tuonnista. **Teollisuus** korosti, että tarvitaan uusiutuvalle energialle soveltuvat markkinat, mikä saavutetaan markkinoita yhdentämällä. Tarvitaan myös lujempi investointisuojajärjestelmä pitkällä aikavälillä sekä vakaa sääntelykehys innovoinnin edistämiseksi, taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi ja kilpailukyvyn lisäämiseksi EU:n tasolla. **Kansalaisjärjestöt** korostivat, että on tärkeää vahvistaa kansalaisten oikeudet hajauttamisen lisäämiseksi, kasvattaa paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia sekä saada suuri yleisö hyväksymään tulevat järjestelmät.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Vielä ei ole mahdollista kvantifioida vaikutuksia kokonaan, sillä parhaina pidettyjä vaihtoehtoja ei ole vielä valittu. Edellä esitetyissä vaihtoehdoissa 1–4 puututaan investoijien kokemaan epävarmuuteen, parannetaan kustannustehokkuutta, pyritään poistamaan markkinahäiriöt, saatetaan nykyinen sääntelykehys ajan tasalle sekä saadaan kansalaiset hyväksymään toimet paremmin.
Keskeisten toimenpiteiden toteuttaminen auttaa EU:ta saavuttamaan kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat tavoitteensa (edistämällä kasvihuonekaasupäästöissä 5 prosentin lisävähennystä, jota tarvitaan verrattuna viiteskenaarion ennusteisiin). Siitä voi myös olla apua tuontienergiasta aiheutuvien kustannusten vähentämisessä (vuoden 2030 tavoitteiden kumulatiivinen toteuttaminen merkitsisi 221 miljardin euron säästöjä vuosina 2021–2030), ja se saattaa tuottaa lisähyötyä, kuten osaltaan yleisesti vähentää ympäristönsuojelun ja terveyshaittojen kustannuksia 12,3–19,5 miljardia euroa/vuosi).

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

Keskeiset tarkastellut vaihtoehdot saattaisivat aiheuttaa yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä vaikutuksia jäsenvaltioiden tasolla. Tällaiset vaikutukset on mahdollisuuksien mukaan kvantifioitu.

Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?

Vaikutuksenarviointiin sisältyy pk-yrityksiä koskevia erityisiä poikkeuksia sen varmistamiseksi, että toimenpiteillä, joilla pyritään saavuttamaan uusiutuvaa energiaa koskevat EU-tason tavoitteet vuoteen 2030 mennessä, edistetään pk-yritysten kilpailukykyä (esim. hallinnollinen yksinkertaistaminen, erityiset säännökset julkisesta tuesta, paremmat mahdollisuudet kuluttaa itse tuotettua energiaa).

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Jäsenvaltioita pyydetään edistämään yhteisiä toimia, joilla pyritään saavuttamaan sovitut vuoteen 2030 ulottuvat uusiutuvaa energiaa koskevat EU-tason tavoitteet. Tähän on tarkoitus päästä toimenpidekokonaisuudella, jolla saattaa olla vaikutuksia jäsenvaltioiden talousarvioihin ja hallintoihin.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Joidenkin RES-direktiivin säännösten voimassaolo päättyy joulukuussa 2020. Erityisesti tämä koskee kansallisia sitovia tavoitteita. Vaikutuksenarvioinnissa pyritään tarkastelemaan toimenpiteitä, jotka tulisi sisällyttää RES-direktiiviin vuoden 2020 jälkeen. Joissakin vaihtoehdoissa pyritään varmistamaan, että tarkistettuun RES-direktiiviin sisällytetään tarkistuslausekkeita. Niillä varmistettaisiin, että siirtymää kansallisista sitovista tavoitteista vuoteen 2030 ulottuvaan EU-tason tavoitteeseen seurataan kunnolla ja se tapahtuu asianmukaisesti.