



Bryssel 15.5.2024
COM(2024) 196 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**eurooppalaisen ilmastolain ja taakanjakoasetuksen toiminnasta sekä
päästökauppadirektiivistä maailmanlaajuisen tilannekatsauksen yhteydessä**

1. Johdanto

Asetuksella (EU) 2021/1119, jäljempänä 'eurooppalainen ilmastolaki'¹, luodaan puitteet koko talouden laajuisen ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi. Siinä asetetaan oikeudellisesti sitova tavoite kasvihuonekaasujen nollanettopäästöistä viimeistään vuoteen 2050 mennessä ja välitavoite kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähentämisestä vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Siinä edellytetään myös, että unionin toimielimet ja jäsenvaltiot varmistavat sopeutumisen jatkuvan edistymisen. Eurooppalainen ilmastolaki tuli voimaan heinäkuussa 2021.

Asetuksessa (EU) 2018/842 (taakanjakoasetus)² vahvistetaan kullekin jäsenvaltiolle kansallinen tavoite kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoihin verrattuna seuraavilla aloilla: maan sisäinen liikenne (lukuun ottamatta lentoliikennettä), rakennukset, maatalous, pienteollisuus ja jätteet. Vuonna 2018 alun perin hyväksytty taakanjakoasetus tarkistettiin vuonna 2023 osana pakettia, jonka tavoitteena on vähentää unionin kasvihuonekaasujen nettopäästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (55-valmiuspaketti).

Direktiivillä 2003/87/EY, jäljempänä 'päästökauppadirektiivi'³, on perustettu unionin päästökaupparjestelmä. Unionin päästökaupparjestelmä on sen ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevan politiikan kulmakivi, ja sillä rajoitetaan edelleen kasvihuonekaasupäästöjä energia-, valmistus- ja ilmailualoilla ja tarjotaan hintasignaali, joka kannustaa innovointiin ja päästöjen vähentämiseen. Päästökauppadirektiiviä tarkistettiin vuonna 2023, jotta se vastaisi uutta ilmastotavoitetta, jonka mukaan unionin kasvihuonekaasujen nettopäästöjä on vähennettävä 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Tarkistetussa EU:n päästökauppadirektiivissä hiilen hinnoittelu laajennetaan asteittain uusille talouden aloille, ja tavoitteena on tukea näiden alojen päästövähennyksiä, erityisesti tieliikenteessä ja lämmityksessä käytettävien polttoaineiden sekä meriliikenteen osalta.

Tällä kertomuksella vastataan eurooppalaisen ilmastolain 11 artiklassa, taakanjakoasetuksen 15 artiklan 2 kohdassa ja päästökauppadirektiivin 30 artiklan 3 kohdassa komissiolle asetettuihin velvoitteisiin. Näissä säännöksissä edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen eurooppalaisen ilmastolain ja taakanjakoasetuksen toiminnasta sekä raportoi päästökauppadirektiivistä Euroopan parlamentille ja neuvostolle aina Pariisin sopimuksen mukaisesti tehtävän maailmanlaajuisen tilannekatsauksen jälkeen.

Tämän kertomuksen lisäksi komissio laatii myös kertomuksen asetuksen (EU) 2018/841 (maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskeva LULUCF-asetus)⁴ toiminnasta kyseisessä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti. Lisäksi komissio laatii Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetusta asetuksesta (EU) 2018/1999,

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi (eurooppalainen ilmastolaki) (EUVL L 243, 9.7.2021, s. 1).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 26).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 1, 17 artiklan 2 kohta).

jäljempänä 'hallintoasetus'⁵, tiedottaakseen asetuksen toiminna ja sen vaikutuksesta energiaunioniin ja Pariisin sopimuksen tavoitteisiin.

Ensimmäinen Pariisin sopimuksen mukainen maailmanlaajuinen tilannekatsaus tehtiin vuoden 2023 lopussa järjestetyssä Yhdistyneiden kansakuntien ilmastomuutoskonferenssissa (COP28). Maailmanlaajuisessa tilannekatsauksessa todettiin, että osapuolet ottavat käyttöön yhä tehokkaampia ilmastopolitiikkoja mutta että lisäksi tarvitaan kiireellisiä lisätoimia, jotta Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista kaikkialla maailmassa. Osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että ilmaston lämpenemisen rajoittaminen 1,5 celsiusasteeseen edellyttää maailmanlaajuisen kasvihuonekaasupäästöjen jyrkkää, nopeaa ja pysyvää vähentämistä: vuoteen 2030 mennessä päästöjä on vähennettävä 43 prosenttia ja vuoteen 2035 mennessä 60 prosenttia vuoden 2019 tasosta, ja vuoteen 2050 mennessä on saavutettava maailmanlaajuisen hiilidioksidipäästöjen nettonollataso. Maailmanlaajuisessa tilannekatsauksessa painotettiin, että fossiilisten polttoaineiden aikakauden on päätyttävä, ja todettiin, että kaikkien on luovuttava asteittain niiden käytöstä. Osapuolten sopimuksessa myös kehoitetaan kolminkertaistamaan uusiutuvan energian maailmanlaajuinen kapasiteetti ja kaksinkertaistamaan energiatehokkuusparannusten määrä vuoteen 2030 mennessä. Näin pyritään nopeuttamaan toimia kaikkialla maailmassa, jotta päästöttömiä ja vähähiilisiä polttoaineita käyttävistä nettopäästöttömistä energiajärjestelmistä tulisi todellisuutta vuosisadan puoliväliin mennessä tai jo hyvissä ajoin ennen sitä. Lisäksi siinä korostetaan oikeudenmukaisen siirtymän merkitystä ja suhtaudutaan myönteisesti oikeudenmukaisen siirtymän työohjelmaa koskevaan päätökseen. Siinä myös kehoitetaan nopeuttamaan toimia ilman päästövähennystekniikoita käytettävän hiilen ja tieliikenteen päästöjen asteittaiseksi vähentämiseksi nollaan sekä metaanin ja muiden kuin hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tällä vuosikymmenellä. Lisäksi sopimuksessa kehoitetaan lopettamaan mahdollisimman pian sellaiset tehottomat fossiilisten polttoaineiden tuet, joiden tarkoituksena ei ole lieventää energiaköyhyyttä tai tukea heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä. Tämä edellyttää investointikäytäntöjen muuttamista kaikkialla maailmassa, jotta varmistetaan, että rahoitusvirrat tukevat vähäpäästöisiä ja ilmastokestäviä kehityspolkuja.

2. Eurooppalaisen ilmastolain toiminta

Kohti ilmastoneutraaliutta

Komissio on laatinut ilmastotoimia koskevan vuoden 2023 kertomuksen⁶. Se arvioi kertomuksessa kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä edistymistä kohti ilmastoneutraaliustavoitetta ja kansallisten toimenpiteiden johdonmukaisuutta ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa eurooppalaisen ilmastolain edellyttämällä tavalla. Ensimmäinen eurooppalaisen ilmastolain mukainen arviointi toteutettiin samalla, kun arvioitiin energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetussa asetuksessa säädettyjen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Vaikka EU:n kasvihuonekaasupäästöt vähenevät edelleen ja käytännön toimista on rohkaisevia merkkejä, komission arvion mukaan täytäntöönpanotoimia on lisättävä merkittävästi ja päästöjen vähentämistä nopeutettava, jotta voidaan saavuttaa vuoden 2030 tavoite ja saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Toimet ovat tarpeen erityisesti niillä aloilla, joilla edelleen tarvitaan huomattavia päästövähennyksiä (esimerkiksi rakennukset ja liikenne), joilla edistyminen on hidasta (esimerkiksi maatalous) tai joilla viime vuosina on tapahtunut heikkenevää suuntausta, kuten hiilinieluissa (esimerkiksi maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous). Jäsenvaltioiden on myös nopeutettava toimia fossiilisten polttoaineiden tukien lopettamiseksi⁷, mikä vahvistetaan myös komission analyysissa kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1999, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta (EUVL L 328, 21.12.2018, 45 artikla).

⁶ Vuoden 2023 kertomus EU:n ilmastotoimista (COM(2023) 653).

⁷ Energiaunionin tilaa vuonna 2023 koskevaan katsaukseen liitettynä oleva vuoden 2023 kertomus energiatuista EU:ssa (COM(2023) 651).

päivitysluonnoksista⁸. Komissio antoi ilmastolain arvioinnin perusteella jäsenvaltioille suosituksia joulukuussa 2023.⁹ Seuraavaksi jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, miten ne aikovat ottaa suositukset asianmukaisesti huomioon.

Komissio on myös tarkastellut unionin toimenpiteiden johdonmukaisuutta ilmastoneutraaliustavoitteen kanssa vuoden 2023 kertomuksessa EU:n ilmastotoimista. 55-valmiuspaketti luo polun, jonka avulla unioni voi saavuttaa ilmastotavoitteensa oikeudenmukaisella, kustannustehokkaalla ja kilpailukykyisellä tavalla. Kun lainsäätäjät ovat hyväksyneet suurimman osan 55-valmiuspaketin keskeisistä ehdotuksista¹⁰, unionin politiikat ovat nyt eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetun, vuodeksi 2030 päivitetyn kasvihuonekaasupäästöjen nettovähennystavoitteen mukaisia, mutta unionin politiikkojen johdonmukaisuutta ilmastotavoitteiden kanssa voidaan vielä parantaa. Komissio esitti vuosina 2022 ja 2023 lisäehdotuksia, joilla edistetään unionin ilmastotavoitteiden saavuttamista.¹¹ Kuten kertomuksessa ilmastotoimista todetaan, yksityisistä lähteistä peräisin olevan vihreän rahoituksen lisääntymisestä huolimatta vihreän siirtymän rahoittamiseksi tarvitaan huomattavia lisäinvestointeja. Tämä edellyttää toimia erityisesti rahoituksen suuntaamiseksi uudelleen siten, että mahdollistetaan merkittävästi haitallisten toimintojen ja alojen siirtyminen kestävämpiin talousmalleihin.

Ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta on hyväksynyt raportin¹², jossa se arvioi edistymistä ja politiikan johdonmukaisuutta, kuten jäljempänä selitetään.

Eurooppalaisessa ilmastolaissa säädetään, että komissio ehdottaa välitavoitetta viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Pariisin sopimuksen mukaisesti tehtävästä maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta. Komissio julkaisi 6. helmikuuta 2024 vuoteen 2040 ulottuvaa EU:n ilmastotavoitetta koskevan tiedonannon¹³, jossa hahmotellaan eteneminen jo sovitusta vuoden 2030 välitavoitteesta ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Tiedonannossa esitetään vuoden 2040 suositelluksi tavoitteeksi kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähentämistä 90 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Tämä vuoden 2040 tavoite on yhdenmukainen ilmastomuutosta käsittelevän eurooppalaisen tieteellisen neuvottelukunnan tieteellisen lausunnon¹⁴ kanssa ja perustuu yksityiskohtaiseen vaikutustenarviointiin. Tämä tavoite vastaa EU:n kasvihuonekaasupäästöjen kokonaisbudjettia, joka on yhdenmukainen eurooppalaisen ilmastolain säännösten kanssa, joiden mukaan on esitettävä kaudeksi 2030–2050 ennustetun ohjeellisen unionin kasvihuonekaasubudjetin, joka määritellään kasvihuonekaasujen nettopäästöjen ohjeelliseksi kokonaismääräksi, jonka odotetaan vapautuvan kyseisellä kaudella, Pariisin sopimuksen mukaisia unionin sitoumuksia vaarantamatta. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää tiedonannon mukaisesti useita mahdollistavia edellytyksiä. Tiedonannolla käynnistetään poliittinen keskustelu ja tarjotaan pohja vuoden 2030 jälkeisen toimintakehityksen laadinnalle. Se on alku vuoropuhelulle ja laajamittaiselle tiedottamiselle oikeasta kehityspolusta

⁸ Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten EU:n laajuinen arviointi – Tärkeä askel kohti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja REPowerEU-suunnitelman mukaisia kunnianhimoisempia vuoden 2030 energia- ja ilmastotavoitteita (COM(2023) 796).

⁹ Eurooppalaisen ilmastolain 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

¹⁰ Lainsäädäntömenettely on edelleen käynnissä ehdotetun energiaverodirektiivin tarkistuksen osalta.

¹¹ Ks. vuoden 2023 kertomuksen ilmastotoimista (COM(2023) 653) liitteenä olevien teknisten tietojen luvussa 2 oleva yleiskatsaus hiljattain hyväksytyistä politiikoista, joilla edistetään EU:n tason politiikkojen mukauttamista ilmastotavoitteisiin.

¹² Ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities – Assessment Report 2024” (DOI: 10.2800/216446).

¹³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle ”Turvattu tulevaisuus – Euroopan vuoden 2040 ilmastotavoite sekä eteneminen kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä kestävässä, oikeudenmukaisessa ja vauraassa yhteiskunnassa” (COM(2024) 63).

¹⁴ Ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050” (DOI: 10.2800/609405).

vuoteen 2040 ja ilmastoneutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Seuraava komissio, joka tekee lainsäädäntöehdotuksen vuodelle 2040 asetetun tavoitteen sisällyttämiseksi eurooppalaiseen ilmastolakiin ja suunnittelee asianmukaisen kehyksen vuoden 2030 jälkeiselle ajalle, voi hyödyntää näitä tuloksia.

Komissio on myös hyväksynyt kertomuksen¹⁵ ennustetusta ohjeellisesta unionin kasvihuonekaasubudjetista vuosiksi 2030–2050, kuten Euroopan ilmastolain 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen

Komissio arvioi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä edistymistä sopeutumisessa, kansallisten toimenpiteiden johdonmukaisuutta sopeutumista koskevan edistymisen varmistamisessa ja unionin toimenpiteiden johdonmukaisuutta sopeutumista koskevan edistymisen varmistamisessa vuoden 2023 kertomuksessa ilmastotoimista ja erillisessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka käsittelee kansallista edistymistä sopeutumisen täytäntöönpanossa¹⁶. Unioni on edistynyt laajasti ilmastomuutokseen sopeutumisessa erityisesti EU:n sopeutumisstrategian¹⁷ kautta, jonka täytäntöönpano on meneillään. Edistyminen on kuitenkin ollut epätasaista eri alueilla. Sopeutumisen edistymisen arviointi kansallisella tasolla osoittaa, että jäsenvaltioiden on toteutettava huomattavasti enemmän toimia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi esimerkiksi hallinnon, rahoituksen, riskinarviointien, luontoon perustuvien ratkaisujen sekä seurannan, raportoinnin ja arvioinnin osalta, jotta ne voivat vähentää sosiaalisia ja taloudellisia haavoittuvuuksiaan lisääntyviin ilmastoriskeihin nähden. Komissio antoi arvioinnin perusteella jäsenvaltioille suosituksia joulukuussa 2023. Jäsenvaltioiden on seurattava suosituksia¹⁸ ja ilmoitettava ensin komissiolle, miten ne aikovat ottaa suositukset asianmukaisesti huomioon.

Lisäksi 12. maaliskuuta 2024 annetussa komission tiedonannossa ”Ilmastoriskien hallinta ihmisten ja hyvinvoinnin suojelemiseksi”¹⁹, jota tukee Euroopan ympäristökeskuksen laatima eurooppalainen ilmastoriskien arviointi²⁰, esitetään keskeiset toimet sen varmistamiseksi, että pahenevista ilmastoriskeistä huolimatta kansalaiset ja yritykset voivat luottaa siihen, että yhteiskunnalliset toiminnot ja peruspalvelujen saatavuus on edelleen turvattu EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Sillä pyritään selventämään vastuuta tulevien vaikeiden valintojen toteuttamisesta parhaan mahdollisen näytön ohjaamana. Siinä selostetaan, miten EU voi tulevina vuosina varautua ilmastovaikutuksiin tehokkaasti jo ennakolta ja miksi selviytymiskyvyn vahvistaminen tekee muiden poliittisten tavoitteiden saavuttamisesta halvempaa ja helpompaa.

Lisäksi komissio käynnisti maaliskuussa 2021 EU:n sopeutumisstrategian mukaisesti ilmaston ja terveyden eurooppalaisen seurantakeskuksen. Kyseessä on ainutlaatuinen tieteidenvälinen kumppanuus, joka tukee tiedon jakamista, antaa pääsyn asiaankuuluviin tietoihin ja välineisiin sekä tarjoaa ilmastoa ja terveyttä koskevaa koulutusta ja valmiuksien kehittämistä. Sen toimilla vastataan

¹⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD (2024) 63, vaikutustenarviointi, kasvihuonekaasubudjettia koskeva liite 14.

¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: ”Assessment of progress on climate adaptation in the individual Member States according to the European Climate Law”, SWD (2023) 932.

¹⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Ilmastokestävä Eurooppa – Uusi EU:n strategia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi” (COM(2021) 82).

¹⁸ Eurooppalaisen ilmastolain 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

¹⁹ COM(2024) 91.

²⁰ Euroopan ympäristökeskus (2024), ISSN 1977-8449. <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>

Euroopan parlamentin kehotukseen²¹ puuttua ilmastoon liittyviin kansanterveyteen kohdistuviin uhkiin, ympäristöä ja terveyttä käsitelleen seitsemännen ministerikokouksen julistuksessa²² muotoiltuihin tavoitteisiin ja sitoumuksiin sekä Yhdistyneissä arabiemiraateissa järjestetyn COP28-kokouksen ilmastoa ja terveyttä koskevaan julistukseen²³, jonka komissio hyväksyi EU:n puolesta.

Ilmastomuutokseen sopeutumista koskevan EU:n mission²⁴ täytäntöönpanossa on edistytty hyvin. Mission tavoitteena on vauhdittaa innovatiivisia sopeutumistoimia paikallisella ja alueellisella tasolla. Yli 300 aluetta ja yhteisöä, jotka kattavat noin 40 prosenttia EU:n alueesta, on sitoutunut tekemään yhteistyötä nopeuttaakseen muutosta kohti ilmastokestävyttä allekirjoittamalla mission peruskirjan. Kevästä 2023 lähtien toiminnassa ollut mission toteuttamisfoorumi²⁵ levittää tietämystä ilmastomuutokseen sopeutumisesta ja tarjoaa teknisen tuen välineen, kun taas sopeutumiskäytäntöjen yhteisö tarjoaa useita valmiuksien kehittämistä ja verkostoitumista koskevia mahdollisuuksia. Ensimmäiset Horisontti Eurooppa -ohjelman missiosta rahoitetut hankkeet alkoivat tammikuussa 2023, ja niissä autetaan alueita ja paikallisviranomaisia kehittämään ilmastoon liittyviä riski- ja haavoittuvuusarviointeja ja havainnollistamaan muutosvoimaisia sopeutumisratkaisuja.

Komissio hyväksyi syyskuussa 2021 ilmastokestävyiden varmistamista koskevat ohjeet²⁶. Näillä ohjeilla tuetaan ilmastonäkökohtien valtavirtaistamista tulevaisuudessa investoinneissa ja infrastruktuurihankkeiden kehittämisessä. Ohjeet auttavat sijoittajia tekemään tietoon perustuvia päätöksiä Pariisin sopimuksen ja unionin ilmastotavoitteiden mukaisiksi katsotuista hankkeista.

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2023 jäsenvaltioiden sopeutumisstrategioita ja -suunnitelmia koskevat suuntaviivat²⁷ auttaakseen jäsenvaltioita päivittämään ja panemaan täytäntöön kattavia kansallisia sopeutumisstrategioita, -suunnitelmia ja -politiikkoja eurooppalaisen ilmastolain ja EU:n sopeutumisstrategian mukaisesti. Komissio pyrkii tukemaan jäsenvaltioita koko hallinnon kattavan lähestymistavan omaksumisessa ilmastomuutokseen sopeutumista koskevaan poliittiseen päätöksentekoon monitasoisen koordinoinnin ja valtavirtaistamisen avulla. Suuntaviivoissa kehoitetaan soveltamaan oikeudellisia kehyksiä pehmeän politiikan sijaan, päivittämään sopeutumisstrategioita ja -suunnitelmia säännöllisesti, soveltamaan ilmastoriskien arviointeja, joihin osallistuvat kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät, sekä seuraamaan ja arvioimaan kaikkia sopeutumistoimia. Suuntaviivoissa esitetään myös aiheita, jotka on otettava huomioon, kuten luontopohjaiset ratkaisut ja oikeudenmukainen selviytymiskyky.

Ilmastomuutosta koskeva tieteellinen neuvonta

Eurooppalaisessa ilmastolaissa säädetään ilmastomuutosta käsittelevän eurooppalaisen tieteellisen neuvottelukunnan perustamisesta muuttamalla asetusta (EY) N:o 401/2009²⁸. Neuvottelukunta nimitettiin vuonna 2022 antamaan riippumatonta tieteellistä neuvontaa unionin toimenpiteistä ja

²¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. syyskuuta 2022 kuivuuden, maastopalojen ja muiden äärimmäisten sääilmiöiden seurauksista: EU:n toiminnan tehostaminen ilmastomuutoksen torjunnan alalla (2022/2829(RSP)).

²² <https://www.who.int/europe/publications/i/item/EURO-Budapest2023-6>

²³ <https://www.cop28.com/en/cop28-uae-declaration-on-climate-and-health>

²⁴ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/adaptation-climate-change_en

²⁵ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission>

²⁶ Komission tiedonanto ”Tekniset ohjeet infrastruktuurin ilmastokestävyiden varmistamisesta vuosina 2021–2027” (2021/C 373/01, EUVL C 373, 16.9.2021, s. 1), jolla pannaan täytäntöön Euroopan ilmastolain 5 artiklan 5 kohta.

²⁷ Komission tiedonanto ”Jäsenvaltioiden sopeutumisstrategioita ja -suunnitelmia koskevat suuntaviivat” (C/2023/4802, EUVL C 264, 27.7.2023, s. 1–31).

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 401/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, Euroopan ympäristökeskuksesta sekä ympäristöä koskevasta Euroopan tieto- ja seurantaverkostosta (EUVL L 126, 21.5.2009, s. 13).

ilmastotavoitteista, ja sen sihteeristöä isännöi Euroopan ympäristökeskus. Neuvottelukunta antoi tieteellistä neuvontaa²⁹ EU:n laajuisen vuoden 2040 ilmastotavoitteen ja vuosien 2030–2050 kasvihuonekaasubudjetin määrittämiseksi, ja se on perustamisensa jälkeen hyväksynyt useita muita raportteja. Komissio otti neuvottelukunnan neuvot asianmukaisesti huomioon, kun se esitti suositellun unionin vuoden 2040 ilmastotavoitteen.

Ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta totesi EU:n ilmastoneutraaliutta koskevaa edistymistä, poliittisia puutteita ja mahdollisuuksia koskevassa raportissaan³⁰, että unionin ilmastotavoitteiden saavuttaminen vuosina 2030–2050 edellyttää lisätoimia kaikilla aloilla ja erityisesti rakennuksissa, liikenteessä, maataloudessa ja metsätaloudessa. Siinä tunnustetaan 55-valmiuspaketin mahdollisuudet nopeuttaa EU:n hiilestä irtautumista ja kehoitetaan panemaan se täysimittaisesti ja nopeasti täytäntöön, mutta varoitetaan, että lisätoimenpiteet ovat välttämättömiä, jos EU aikoo saavuttaa ilmastoneutraaliutta koskevan tavoitteensa. Neuvottelukunta suosittelee useita toimia, joiden avulla EU voi edetä kohti ilmastoneutraaliutta. Näihin kuuluvat selkeiden suunnitelmien ja aikataulujen esittäminen haitallisten fossiilisten polttoaineiden tukien asteittaiseksi poistamiseksi, EU:n politiikkojen saattaminen täysin yhdenmukaisiksi fossiilisten polttoaineiden asteittaisen poistamisen tarpeen kanssa, EU:n nykyisten politiikkojen uudistaminen vuoden 2030 jälkeistä aikaa varten, mukaan lukien EU:n päästökauppajärjestelmän ja EU:n päästökauppajärjestelmän 2 lisämukautukset, ja ilmastotoimien hallinnon (esimerkiksi kansallisten pitkän aikavälin strategioiden osalta) ja jäsenvaltioiden vaatimustenmukaisuuden valvomisen yleisten puitteiden uudistaminen, sellaisten uusien politiikkojen, joilla pyritään vähentämään entistä kunnianhimoisemmin materiaali-, energia- ja kasvihuonekaasuintensiivisten tuotteiden kysyntää, käyttöönottoaminen, EU:n yhteisen maatalouspolitiikan parempi yhdenmukaistaminen EU:n ilmastotavoitteiden kanssa, jonkinlaisen päästöjen hinnoittelun käyttöönottoaminen maataloudessa ja maankäytössä sekä oikeudenmukaisen siirtymän ja kansalaisten tuen varmistaminen. Lentoliikenteen osalta neuvottelukunta suosittelee, että EU:n olisi varmistettava, että kaikkiin lentoihin (myös kolmansiin maihin suuntautuviin lentoihin) sovelletaan samaa hiilen hintaa. Komissio ottaa huomioon neuvottelukunnan neuvot muun muassa 55-valmiuspaketin täytäntöönpanon yhteydessä ja valmistellessaan vuoden 2030 jälkeistä ilmastopoliittista kehystä.

Eurooppalaisessa ilmastolaissa kehoitetaan jokaista jäsenvaltiota perustamaan kansallinen ilmastoalan neuvoa-antava elin. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä perustaneet tällaista elintä. Neuvottelukunta suosittelee niiden perustamista pakolliseksi.³¹

Ilmastoa koskeva yhdenmukaisuustarkastus

Komissio päivitti marraskuussa 2021 paremman sääntelyn välineitään varmistaakseen, että unionin uudet toimintapolitiikat ovat yhdenmukaisia ilmastotavoitteiden kanssa. Seuraavaksi on arvioitava kaikkien ehdotettujen unionin toimenpiteiden yhdenmukaisuus ilmastotavoitteiden kanssa (ilmastoneutraaliustavoitteen ja sopeutumisen edistymisen varmistamista koskevan tavoitteen kanssa) osana vaikutustenarviointiprosessia. Tarkastuksen täytäntöönpanossa on edistytty hyvin. Vuonna 2022 tehdyissä 26 vaikutustenarvioinnissa, jotka katsottiin merkityksellisiksi tämän arvioinnin kannalta, 19 tapauksessa katsottiin, että aloitteen yhdenmukaisuutta ilmastotavoitteiden kanssa oli arvioitu riittävästi, kun taas seitsemässä tapauksessa ilmastonäkökohtia ei ollut arvioitu riittäväällä tavalla. Tämä edustaa lähes 73:a prosenttia merkityksellisistä tapauksista ja kuvastaa sitä, että kyseessä on uusi vaatimus. Tilanne parantui edelleen vuonna 2023. Niissä 16 vaikutustenarvioinnissa, jotka katsottiin

²⁹ Ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050” (DOI: 10.2800/609405).

³⁰ Ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities – Assessment Report 2024” (DOI: 10.2800/216446).

³¹ Mainittu edellä, ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities – Assessment Report 2024”.

merkitykselliseksi tämän arvioinnin kannalta, 13 tapauksessa yhdenmukaisuutta ilmastolain kanssa oli arvioitu riittävästi, kun taas kolmessa tapauksessa tätä näkökohtaa ei ollut arvioitu riittävällä tavalla. Tämä vastaa 81:tä prosenttia asiaankuuluvista tapauksista ja osoittaa, että osuus on tämän indikaattorin osalta kasvanut vuoteen 2022 verrattuna. Kun saadaan lisää kokemusta ilmastoa koskevan yhdenmukaisuustarkastuksen täytäntöönpanosta ja kun otetaan huomioon tarve sisällyttää tulevat ilmastoriskit paremmin kaikkiin politiikkoihin, tämän uuden vaikutustenarviointivaatimuksen käyttöönottoa ja noudattamista voitaisiin parantaa entisestään. Neuvottelukunta suosittelee, että komissio arvioi järjestelmällisemmin toimenpide-ehdotusten tai lainsäädäntöehdotusten johdonmukaisuutta.³²

Yleisön osallistuminen

EU:n laajuiset mielipidetutkimukset osoittavat, että suuri enemmistö EU:n kansalaisista on huolissaan ilmastomuutoksesta, tukee EU:n toimia ilmastomuutoksen torjumiseksi ja toteuttaa myös itse toimia.³³

Kansalaisten, alueiden, paikallisyhteisöjen ja kaikkien sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen on ratkaisevan tärkeää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman onnistumisen kannalta. Tiedottaakseen kansalaisille ilmastomuutoksesta ja ilmastotoimista ja sitouttaakseen heidät niihin sekä torjuakseen ilmastoa koskevaa disinformaatiota komissio jatkoi ja tehosti yleisölle suunnattua tiedotustoimintaansa muun muassa verkkosivustojen, sosiaalisen median ja kohdennettujen viestintätoimien kautta. Komissio käynnisti joulukuussa 2020 eurooppalaisen ilmastosopimusaloitteen³⁴, jossa lisätään kansalaisten osallistumista hillitsemis- ja sopeutumistoimien suunnitteluun ja tarjotaan toimiva foorumi tätä varten. Sopimuksen kahden ensimmäisen vuoden juhlistamiseksi komissio järjesti vuonna 2023 konferenssin, johon kokoontui ilmastosopimuksen lähettiläitä, asiantuntijoita ja aktivisteja. Tapahtuman aikana yli 6 600 osallistujaa keskusteli keinoista rakentaa kestävämpää Eurooppaa tulevaisuutta varten. Joulukuuhun 2023 mennessä yli 750 ilmastosopimuksen lähettilästä oli antamassa ilmastotoimia tukevia tietoja sekä innoittamassa ja tukemassa niitä yhteisöissään ja verkostoissaan, minkä lisäksi järjestöjä pyydettiin liittymään ilmastosopimuksen kumppaneiksi. Sopimusaloite on myös solminut kumppanuuksia sellaisten maailmanlaajusten kampanjoiden³⁵ kanssa, joilla kannustetaan yksilöllisiin ilmastomuutosta koskeviin toimiin, ja järjestänyt tapahtumia ja toimintaa kansallisella tasolla kaikissa jäsenvaltioissa.

Paremmen sääntelyn sääntöjen mukaisesti komissio käynnisti useita julkisia kuulemisia ja sidosryhmätapahtumia esimerkiksi kerätäksään näkemyksiä unionin vuoden 2040 ilmastotavoitteesta. Lokakuussa 2023 toteutetussa ilmastoa koskevassa Euroopan tilannekatsauksessa poliittiset päättäjät ja sidosryhmät keskustelivat Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamisessa saavutetusta edistyksestä ja saavutuksista ja osallistuivat keskusteluun ennen maailmanlaajuisen tilannekatsausta. Yli 350 henkilöä osallistui konferenssiin henkilökohtaisesti Brysselissä, minkä lisäksi yli 7 400 henkilöä seurasi konferenssia verkossa 93 maasta eri puolilta maailmaa.

Lisäksi teollisuuden kanssa käydään vuoropuhelua puhdasta siirtymää koskevien vuoropuhelujen kautta, ja maanviljelijöiden ja muiden elintarvikeketjun toimijoiden kanssa on käynnistetty maatalouden tulevaisuutta koskeva strateginen vuoropuhelu.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio allekirjoittivat vuonna 2023 yhteisen julkilausuman, jossa asetettiin 15. heinäkuuta maailmanlaajuisen ilmastokriisin uhreille omistetuksi EU:n teemapäiväksi. Vuotuisen teemapäivän tarkoituksena on muistaa uhreja Euroopassa ja koko maailmassa ja lisätä

³² Mainittu edellä, ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta, ”Towards EU climate neutrality – Progress, policy gaps and opportunities – Assessment Report 2024”.

³³ Ilmastomuutosta koskeva erityiseurobarometri, heinäkuu 2023.

³⁴ Eurooppalaisen ilmastosopimuksen verkkosivusto on osoitteessa https://climate-pact.europa.eu/index_en

³⁵ Count Us In -kampanja vuosina 2020–2023 ja YK:n Act Now -kampanja vuodesta 2023 alkaen.

tietoisuutta konkreettisista teoista, joita ihmiset voivat toteuttaa omalla tasollaan auttaakseen ehkäisemään ilmastokatastrofeja sekä valmistautumaan ja vastaamaan niihin paremmin.

Lisäksi unionin vuoden 2040 ilmastotavoitetta koskevassa tiedonannossa esitetään, että työmarkkinaosapuolten kanssa käytävää jäsenneltyä ja järjestelmällistä vuoropuhelua olisi vahvistettava, jotta voidaan varmistaa työmarkkinaosapuolten panos ja osallistuminen keskittyen työllisyyteen, osaamiseen ja oikeudenmukaiseen siirtymään.

Alakohtaiset etenemissuunnitelmat

Komissio on vuonna 2021 päivitetystä teollisuusstrategiasta³⁶ lähtien tehnyt yhteistyötä useiden eurooppalaisten teollisuuden ekosysteemien kanssa valmistellakseen alakohtaisia ”siirtymäväyliä”. Tätä varten komissio ja EU:n teollisuusfoorumi ovat laatineet teollisuuden ekosysteemien siirtymäväyliä koskevan suunnitelman³⁷, johon sisältyy myös lisäys³⁸, jossa käsitellään tarvetta nopeuttaa vihreää siirtymää ja varmistaa samalla tarjonnan (myös energiantarjonnan) monipuolistaminen, kohtuuhintaisempi energia, energiatehokkuuden parantaminen sekä strategisten arvoketjujen parempi valvonta Venäjän hyökättyä Ukraina.

Tällä hetkellä siirtymäpolkuja³⁹ on valmisteltu seuraaville ekosysteemeille: matkailu, kemikaalit, rakentaminen, lähipalvelut ja yhteisötalous, tekstiilit, liikkuvuus, maatalouselintarvikkeet ja vähittäiskauppa. Muihin teollisuusstrategioihin sisältyviä samanlaisia siirtymäpolkuja on laadittu myös energiavaltaisille teollisuudenaloille, uusiutuville energialähteille, terveydenhuollolle, kulttuurialalle ja luoville aloille sekä digitaali- ja elektroniikka-alalle. Ilmailu- ja avaruusalan ja metallialan ekosysteemejä koskevia siirtymäväyliä valmistellaan parhaillaan.

Tukeakseen Euroopan teollisuuden hiilestä irtautumista Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanossa komissio on järjestänyt korkeimmalla tasolla puhdasta siirtymää koskevia vuoropuheluja useiden alojen ja niiden arvoketjujen kanssa määrittääkseen suurimmat pullonkaulat, jotka haittaavat niiden investointeja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen, ja selvittääkseen, miten Euroopan vihreän kehityksen ohjelman teollista ulottuvuutta voitaisiin yleisesti ottaen vahvistaa. Toistaiseksi puhdasta siirtymää koskevat vuoropuhelut on järjestetty seuraavista aiheista: vety, energiantensiteetti, puhdas teknologia, kriittiset raaka-aineet, vihreän kehityksen infrastruktuuri, metsät ja metsänomistajat, kaupungit, terästeollisuus ja puhdas liikkuminen. Useat energiantensiivisten teollisuudenalojen klusteriin kuuluvat alat ovat laatineet alakohtaisia hiilestä irtautumista koskevia julistuksia. Komissio esitteli puhdasta siirtymää koskevien vuoropuheluiden tuloksena saadun tilannekatsauksen ennen tämän vuoden huhtikuussa pidettyä Eurooppa-neuvoston ylimääräistä kokousta.⁴⁰

Keskeisenä ongelmana on edelleen puhtaan energian saatavuus ja kohtuuhintaisuus nyt ja tulevaisuudessa, ilmastoneutraalien kiertotaloustuotteiden markkinoiden luominen, siirtymiseen tarvittavan ammattitaitoisemman työvoiman tarve sekä yksityisen rahoituksen ja pääoman saatavuuden lisääminen kohdennettua tukea varten, jotta voidaan laajentaa läpimurtoteknologioita ja hiilestä irtautumiseen tähtäviä orastavia markkinoita.

3. Taakanjakoasetuksen toiminta

³⁶ Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen: vahvemmat sisämarkkinat Euroopan elpymistä varten (COM(2021) 350).

³⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49407?locale=fi>

³⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/53357?locale=fi>

³⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/transition-pathways_en

⁴⁰ COM(2024) 163.

Taakanjakoasetuksessa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle vuoden 2030 kansallinen kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite, joka edistää yhdessä päästöjen EU:n tason vähentämistä 40 prosentilla vuoden 2005 tasoon verrattuna. Tavoitteet on eriytetty jäsenvaltioiden asukaskohtaiseen bruttokansantuotteeseen (BKT) pohjautuvan oikeudenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden perusteella. Vuoden 2030 tavoitteiden saavuttamiseksi taakanjakoasetuksessa määritellään myös vuotuiset päästörajat vuosille 2021–2030 ilmaistuina vuosittaisina päästökiintiöinä.

Taakanjakoasetusta tarkistettiin osana 55-valmiuspakettia, ja sen tavoitetasoa nostettiin, jotta se vastaisi eurooppalaisessa ilmastolaissa asetettua päivitettyä vuoden 2030 tavoitetta vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia. Muutetulla taakanjakoasetuksella pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon verrattuna, mikä merkitsee 11 prosenttiyksikön lisäystä tavoitetasoon. Myös vuotuiset päästörajat saatettiin vastaamaan korotettua tavoitetasoa.⁴¹ Asetuksen soveltamisalaa ei ole muutettu, vaan sitä sovelletaan edelleen kasvihuonekaasupäästöihin maan sisäisen liikenteen (lukuun ottamatta ilmailun hiilidioksidipäästöjä), rakennusten, maatalouden, jätteiden ja pienteollisuuden aloilla. Taakanjakoasetusta täydennetään EU:n tasolla toteutettavilla toimenpiteillä, joilla autetaan jäsenvaltioita vähentämään päästöjä tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, kuten henkilöautojen ja pakettiautojen⁴² sekä raskaiden hyötyajoneuvojen⁴³ hiilidioksidipäästönormit, hiilidioksidipäästöjen ulkoisten kustannusten sisällyttäminen tiemaksuihin⁴⁴ ja energialainsäädäntö⁴⁵. Jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin kansallisen tason politiikkojen ja toimenpiteiden avulla ottaen huomioon erityiset kansalliset olosuhteet.

Jotta jäsenvaltioita tuettaisiin saavuttamaan tavoitteensa kustannustehokkaasti, taakanjakoasetuksessa annetaan jäsenvaltioille tiettyä joustovaraa sovittaa taakanjakopäästönsä yhteen vuosittaisten päästökiintiöidensä kanssa ajan mittaan ja joillekin jäsenvaltioille mahdollisuus mitätöidä rajoitettu määrä EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia vastaavalla määrällä vuosittaisia päästökiintiöitä. Jäsenvaltiot voivat myös käyttää rajoitetun määrän LULUCF-asetuksen mukaisia hyvityksiä täyttääkseen taakanjakoasetuksen mukaiset kansalliset päästörajan lisätoimien edistämiseksi maankäyttöalalla. Joustavuus on suurempi niissä jäsenvaltioissa, joissa maatalouden päästöjen osuus on suurempi.

Kuten komissio arvioi jäsenvaltioiden kasvihuonekaasuinventaariotietojen ja päästöennusteiden perusteella vuoden 2023 kertomuksessaan EU:n ilmastotoimista, EU:n tasolla odotetaan syntyvän ylijäämää vuosittaisissa päästökiintiöissä taakanjakoasetuksen soveltamisen ensimmäisinä vuosina. Taakanjakoasetuksen mukaiset arvioidut päästöt jäivät jäsenvaltioiden yhteenlasketun päästörajan alle 3,3 prosenttia vuonna 2021 ja 2 prosenttia vuonna 2022.⁴⁶ Vaikka vuodelle 2023 odotetaan vielä pientä vuosittaisten päästökiintiöiden ylijäämää, myöhemminä vuosina odotetaan alijäämää. Näin ollen

⁴¹ Komissio muutti vuonna 2023 komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2020/2126 komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/1319, jolla saatettiin ajan tasalle jäsenvaltioiden vuosittaiset päästökiintiöt vuosiksi 2023–2025. Myös jäsenvaltioiden vuosien 2026–2030 vuosittaisia päästökiintiöitä tarkistettiin, mutta ne on vielä vahvistettava sen jälkeen, kun on tehty taakanjakoasetuksen mukaisesti jäsenvaltioiden vuosien 2021, 2022 ja 2023 päästöjä koskeva perusteellinen tarkastelu, joka on jäsenvaltioiden vuosien 2026–2030 päästörajojen lähtökohtana.

⁴² Asetus (EU) 2019/631 (EUVL L 111, 25.4.2019, s. 13).

⁴³ Asetus (EU) 2019/1242 (EUVL L 198, 25.7.2019, s. 202).

⁴⁴ Direktiivi 1999/62/EY (EYVL L 187, 20.7.1999, s. 42).

⁴⁵ Esimerkiksi uusiutuvan energian direktiivi (direktiivi (EU) 2018/2001), energiatehokkuusdirektiivi (direktiivi (EU) 2023/1791) ja rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi (direktiivi 2010/31/EU).

⁴⁶ Vuoden 2021 päästöt perustuvat lopullisiin inventaarioraportteihin ja vuoden 2022 päästöt perustuvat likimääräisiin inventaarioraportteihin ja EEA:n laskelmiin taakanjakoasetuksen mukaisista päästöistä. Lopulliset taakanjakoasetuksen mukaiset päästöt vuosille 2021 ja 2022 määritetään vasta kattavan tarkastelun jälkeen vuonna 2027.

jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voi olla käytettävissä vain rajallinen määrä vuosittaisia päästökiintiöitä. Kaudella 2021–2030 vuosittaisten päästökiintiöiden kumulatiivisen alijäämän ennustetaan alkavan vuodesta 2027.

Joustot voivat auttaa joitakin jäsenvaltioita kuromaan umpeen ennakoitujen kasvihuonekaasupäästöjensä ja taakanjakoasetuksen mukaisten päästörajojen välisen kuilun tai pienentämään sitä. Koska taakanjakoasetuksen ja LULUCF-asetuksen välinen joustavuus toimii molempiin suuntiin, jäsenvaltioiden toimet maankäyttösektorilla voivat vaikuttaa kielteisesti ja myönteisesti niiden kykyyn saavuttaa tavoitteensa. Vaikka joustomahdollisuuksia on saatavilla, lisätoimia tarvitaan taakanjakoasetuksen vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi.

Ilmastotoimia koskevassa kertomuksessa osoitettiin, että taakanjakoasetuksen mukaisten kasvihuonekaasupäästöjen ennustetaan vähenevän 32 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon verrattuna, joten 40 prosentin tavoitteeseen on vielä huomattava ero. Samaan aikaan jäsenvaltiot ovat päivittäneet kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmiaan saattaakseen ne päivitettyjen energia- ja ilmastotavoitteiden mukaisiksi. Tähän kuuluu päivitettyjen niiden kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien mukauttaminen päivitettyihin taakanjakotavoitteisiin. Jäsenvaltioiden kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnokset oli määrä laatia 30. kesäkuuta 2023 mennessä ja lopulliset päivitetty kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat 30. kesäkuuta 2024 mennessä.

Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnokset osoittavat jonkin verran parannusta ilmastotoimia koskevaan kertomukseen verrattuna, sillä kasvihuonekaasupäästöjen ennustetaan vähenevän 33,8 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, mutta EU:n tason 40 prosentin tavoitteeseen jää kuitenkin huomattava kuilu.⁴⁷ Koska taakanjakoasetuksen päivitetystä tavoitteesta sovittiin vasta vuoden 2022 lopussa, jäsenvaltiot voivat edelleen päivittää ennusteitaan ja ottaa käyttöön lisäpolitiikkoja ja -toimenpiteitä, joilla vastataan kunnianhimoisempaan tavoitetasoon ja jotta EU voi saavuttaa taakanjakoasetuksen mukaisen vuoden 2030 tavoitteensa.

Komissio antoi kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten perusteella jäsenvaltioille suosituksia niiden lopullisten päivitettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien parantamiseksi. Se suositteli useimmille jäsenvaltioille, että ne ottaisivat käyttöön riittäviä lisäpolitiikkoja ja -toimenpiteitä, joilla täytetään taakanjakotavoitteiden saavuttamiseen liittyvä vaje. Komissio korosti, että päästöjä ei ollut vähennetty riittävästi rakennusten ja liikenteen alalla, ja kehotti jäsenvaltioita toteuttamaan lisätoimia. Komissio totesi, että vain harvat jäsenvaltiot ottivat huomioon uuden rakennukset ja tieliikenteen kattavan päästökauppajärjestelmän, joka otetaan käyttöön vuonna 2027 (päästökauppajärjestelmä 2, kuten jäljempänä 4 jaksossa selitetään), arvioidessaan päästövähennyksiä vuodelle 2030. Kuten jäljempänä selitetään, päästökauppajärjestelmä 2 auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan taakanjakoasetuksen mukaiset kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteensa.

EU:n tasolla maatalouden kokonaispäästöt ovat pysyneet vakaina vuodesta 2010 lähtien. Jäsenvaltioiden kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa esitetyt ennusteet antavat monipuolisemman kuvan. Maatalouden ennustetut päästöt näyttävät vähenevän hyvin hitaasti, ja lisätoimia tarvitaan.

⁴⁷ Komission tiedonanto: Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivitysluonnosten EU:n laajuinen arviointi – Tärkeä askel kohti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja REPowerEU-suunnitelman mukaisia kunnianhimoisempia vuoden 2030 energia- ja ilmastotavoitteita (COM(2023) 796 final, 18.12.2023).

EU:n laajuiset taakanjakotavoitteet on asetettu eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetun EU:n välitavoitteen mukaisesti, jonka mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöjä on vähennettävä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta, mikä puolestaan vastaa tavoitetta olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä.⁴⁸ Unionin vuoden 2040 ilmastotavoitetta koskeva tiedonanto käynnisti vuoropuhelun oikeasta polusta vuoteen 2040 ja ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Tarvetta konkreettisille unionin lisäpolitiikoille ja -toimenpiteille, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voivat vähentää kasvihuonekaasupäästöjä tämän tavoitteen saavuttamiseksi, myös suhteessa kansallisiin tavoitteisiin, tarkastellaan vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamisen jälkeen.

4. Päästökauppadiirektiivi

EU:n päästökauppajärjestelmää tarkistettiin myös osana 55-valmiuspakettia, jotta se vastaisi eurooppalaisessa ilmastolaissa asetettua päivitettyä vuoden 2030 tavoitetta vähentää kasvihuonekaasupäästöjen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia, jotta sen soveltamisalaa laajennettaisiin ja jotta sen päästövähennysten tasoa nostettaisiin.

Jotta päästövähennyksiin päästäisiin kustannustehokkaasti, EU:n päästökauppajärjestelmää vahvistettiin ja sen soveltamisala laajennettiin meriliikenteeseen ja ilmailun lisäpäästöihin. Kaiken kaikkiaan päästökattoa kiristetään siten, että päästöt vähenevät 62 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Samanaikaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814 perustetun markkinavakaushankintavarojen toimintaparametrit on kalibroitu, jotta EU:n hiilimarkkinoiden tasapainoa voitaisiin edelleen edistää. Ennen kaikkea kyse on siitä, että markkinavakaushankintavarojen sisäänottoaste säilytetään 24 prosentissa ja mitätöinnin kynnysarvoksi asetetaan 400 miljoonaa päästöoikeutta. Lisäksi sisäänottomekanismia mukautetaan kynnysarvovaikutusten lieventämiseksi. Kun kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä (TNAC) on 833–1096 miljoonaa, sisäänottomekanismia ei aktivoida. Sen sijaan huutokauppattavista määristä vähennetään pienempi osuus päästöoikeuksia sijoitettavaksi varantoon. Lisäksi vuodesta 2024 alkaen ilmailun päästöjen nettokysyntä sisällytetään kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän laskelmaan. Myös 29 a artiklaan sisältyviä liiallisten hinnanvaihtelujen johdosta toteutettavia toimenpiteitä on vahvistettu.

Päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakoa koskevia sääntöjä on mukautettu alakohtaisen hiilestä irtautumisen edistämiseksi. Tähän sisältyvät teollisuuslaitoksille asetetut ehdollisuusvaatimukset maksutta jaettavien päästöoikeuksien saamiseksi (energiakatselmusten ja tiettyjen laitosten osalta ilmastoneutraaliussuunnitelmien muodossa) sekä ilmailualan maksutta jaettavien päästöoikeuksien asteittainen poistaminen. EU:n päästökauppajärjestelmän kattamien lentojen kestävien vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöönoton tukemiseen käytetään 20 miljoonaa päästöoikeutta.

Myös tiettyjen tuotteiden (sementti, alumiini, lannoitteet, sähkö, vety, rauta ja teräs sekä tietyt lähtöaineet ja rajoitettu määrä jatkojalostustuotteita) tuotantoon liittyvien energiavaltaisten teollisuudenalojen päästöoikeuksien maksutta tapahtuvasta jaosta luovutaan asteittain. Tämä johtuu siitä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/956 otettiin käyttöön hiilirajamekanismi (CBAM), joka kattaa nämä tavarat ja jonka tarkoituksena on lieventää hiilivuodon riskiä EU:n vahvistaessa ilmastopyrkimyksiään.

⁴⁸ Puola nosti 18. heinäkuuta 2023 Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteen, jossa se riitautti taakanjakoasetuksen muuttamisesta 19. huhtikuuta 2023 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/857 laillisuuden (asia C-451/23). Global Legal Action Network clg ja Climate Action Network Europe asbl esittivät 23. elokuuta 2023 komissiolle pyynnön komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2023/1319 sisäisestä uudelleentarkastelusta Århus-asetuksen mukaisesti. Arvioituaan uudelleentarkastelua yksityiskohtaisesti komissio ilmoitti 29. marraskuuta 2023 pyynnön esittäjille, että se piti pyyntöä perusteettomana.

Meriliikenne on suuri ja kasvava hiilidioksidipäästöjen lähde, joka tuottaa noin 3–4 prosenttia EU:n kaikista hiilidioksidipäästöistä (yli 124 miljoonaa hiilidioksiditonnia vuonna 2021), kun huomioon otetaan kaikki EU:hun suuntautuvien ja EU:sta lähtevien matkojen päästöt.⁴⁹ Sen sisällyttäminen EU:n päästökauppajärjestelmään varmistaa, että tämä ala antaa oman panoksensa EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tarkistetun päästökauppadirektiivin mukaisesti EU:n päästökauppajärjestelmä kattaa meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöt tammikuusta 2024 alkaen. Aluksi tämä koskee vain hiilidioksidipäästöjä ja vuodesta 2026 alkaen myös metaani- (CH₄) ja typpioksiduulipäästöjä. Kaikkien EU:n satamiin saapuvien suurten alusten (bruttovetoisuus vähintään 5 000) päästöt sisällytetään soveltamisalaan riippumatta siitä, minkä lipun alla ne purjehtivat. Päästöt otetaan huomioon seuraavasti:

- 50 prosenttia EU:n ulkopuolelta alkavien tai EU:n ulkopuolelle päättyvien matkojen päästöistä (kolmas maa saa päättää asianmukaisista toimista päästöjen jäljelle jäävän osuuden osalta);
- 100 prosenttia kahden EU:n sataman välillä syntyvistä päästöistä ja päästöistä, joita syntyy alusten ollessa EU:n satamissa.

Rakennusten, tieliikenteen ja muiden alojen (pääasiassa pienteollisuus, joka ei kuulu EU:n nykyisen päästökauppajärjestelmän piiriin) kustannustehokkaiden päästövähennysten edistämiseksi on otettu käyttöön uusi päästökauppajärjestelmä näillä aloilla poltettaville polttoaineille (päästökauppajärjestelmä 2). Päästökauppajärjestelmä 2 täydentää muita Euroopan vihreän kehityksen ohjelman politiikkoja sen piiriin kuuluvilla aloilla ja auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan taakanjakoasetuksen mukaiset päästövähennystavoitteensa. Päästövähennykset näillä aloilla eivät ole toistaiseksi olleet riittäviä, jotta EU olisi vakaalla tiellä kohti vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitettaan. Päästökauppajärjestelmän 2 ja taakanjakoasetuksen toisiaan täydentävällä lähestymistavalla säilytetään jäsenvaltioilla kannustimet puuttua markkinahäiriöihin ja ristiriitaisiin kannustimiin ja samalla kannustetaan kustannustehokkaisiin päästövähennyksiin. Päästökauppajärjestelmässä 2 asetettu hiilen hinta tarjoaa markkinoille lisäkannustimen tehdä investointeja rakennusten peruskorjauksiin ja vähäpäästöiseen liikkumiseen. Vaikka kyseessä on EU:n nykyisen järjestelmän kaltainen päästökattoon perustuva päästökauppajärjestelmä, päästökauppajärjestelmä 2 kattaa päästöt tuotantoketjun alkupäässä, ja sillä säännellään pikemminkin polttoaineen toimittajia kuin kuluttajia. Päästökauppajärjestelmä 2 aloittaa toimintansa vuodesta 2027 alkaen, ja sen suunnittelussa on useita ominaisuuksia, joilla varmistetaan, että se toimii hallitusti, sujuvasti ja tehokkaasti alusta alkaen. Päästöjen seuranta ja raportointi alkaa jo vuonna 2025.

Osa päästöoikeuksien huutokaupasta päästökauppajärjestelmässä 2 saatavista tuloista käytetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/955 perustettuun uuteen sosiaaliseen ilmastorahastoon, jonka tarkoituksena on käsitellä uudesta järjestelmästä EU:n haavoittuville ryhmille aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia. Yhdessä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien kanssa sosiaalisella ilmastorahastolla otetaan käyttöön 86,7 miljardia euroa vuosina 2026–2032.

Päästökauppajärjestelmän kehiksestä on myönnetty lisää varoja vihreää siirtymää varten, jotta eri toimialoilla olisi paremmat mahdollisuudet vastata hiilestä irtautumista koskevaan haasteeseen. Sekä innovaatio- että modernisaatorahaston kokoa on kasvatettu. Molemmat rahoitetaan EU:n päästökauppajärjestelmästä. Jotta EU:n päästökauppajärjestelmästä saatavien tulojen merkittävä vaikutus ilmastosiirtymään tunnustettaisiin ja jotta kansalaisilta saataisiin vahvempi hyväksyntä, jäsenvaltioiden ja komission olisi varmistettava, että ilmoitetaan selkeästi, milloin tuki on peräisin EU:n päästökauppajärjestelmän tuloista, esimerkiksi innovaatorahaston ja modernisaatorahaston kautta annettavan tuen tapauksessa. Innovaatorahaston lisävaroilla tuetaan vihreää siirtymää edistäviä läpimurtotekniikoita, myös merenkulkualalla ja hiilirajamekanismin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.

⁴⁹ Euroopan komission neljäs vuosikertomus meriliikenteen hiilidioksidipäästöistä (2018–2021), 13.3.2023 (SWD(2023) 54 final).

Näitä varoja voidaan nyt myöntää myös tarjouskilpailumenettelyjen kautta erityisesti hankkeisiin, joilla pyritään kasvattamaan innovatiivisten prosessien ja tekniikoiden mittakaava koko EU:n laajuiseksi. Modernisaatiorahaston lisävaroilla autetaan rahoittamaan energia-alan muutosta kymmenessä alkuperäisessä edunsaajajäsenvaltiossa sekä Kreikassa, Portugalissa ja Sloveniassa.

Lisäksi jäsenvaltioiden on 5. kesäkuuta 2023 alkaen käytettävä kaikki nykyisestä päästökauppajärjestelmästä ja päästökauppajärjestelmästä 2 saatavat tulot (tai niitä vastaava rahallinen arvo) ilmastotoimien, energiamuutoksen ja oikeudenmukaisen siirtymän edistämiseen päästökauppadirektiivin 3 g artiklan 3 kohdassa, 10 artiklan 3 kohdassa ja 30 d artiklan 6 kohdassa lueteltujen tarkoitusten mukaisesti.

Useimmat esitetyistä muutoksista tulevat voimaan 1. tammikuuta 2024 tai toisen ilmaisjakokauden (2026–2030) alusta, mutta joitakin muutoksia sovelletaan päästökauppadirektiivin muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2023/959 voimaantulosta 5. kesäkuuta 2023 alkaen. Useita delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat olennaisia EU:n päästökauppajärjestelmän toiminnan kannalta, on muutettu tai ollaan muuttamassa direktiivillä (EU) 2023/959 käyttöön otettujen muutosten täytäntöönpanemiseksi.

Kuten unionin vuoden 2040 ilmastotavoitetta koskevassa tiedonannossa todetaan, EU:n päästökauppajärjestelmässä vuoden 2030 päivitetyn tavoitteen mukaisesti asetettu kunnianhimoisempi tavoite saavutetaan ainoastaan, jos oikeudellinen kehys pannaan tarkasti täytäntöön ja vältetään lisämuutokset, jotka voisivat aiheuttaa epävakautta EU:n päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvilla aloilla tehtäviin investointeihin. Tässä tiedonannossa esitetään kahdeksan osatekijää vuoden 2040 tavoitteen saavuttamiseksi. EU:n päästökauppajärjestelmä on keskeinen poliittinen väline viidessä näistä osatekijöistä: i) häiriönsietokykyinen ja hiiletön energiajärjestelmä rakennuksia, liikennettä ja teollisuutta varten; ii) teollinen vallankumous, jonka ytimessä on kilpailukyky, joka perustuu tutkimukseen ja innovointiin, kiertotalouteen, resurssitehokkuuteen, teollisuuden hiilestä irtautumiseen ja puhtaan teknologian valmistukseen; iii) infrastruktuuri vedyn ja hiilidioksidin toimittamiseksi, siirtämiseksi ja varastoimiseksi; iv) ilmastopolitiikka investointipolitiikkana sekä v) oikeudenmukaisuus, solidaarisuus ja sosiaalipolitiikka siirtymän ytimessä. Osa näistä osatekijöistä liittyy läheisesti EU:n päästökauppadirektiivin osiin, joita tarkastellaan uudelleen heinäkuuhun 2026 mennessä.

Konkreettisten unionin lisäpolitiikkojen ja -toimenpiteiden tarvetta, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voivat vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 2040 ilmastotavoitteen saavuttamiseksi, myös EU:n päästökauppajärjestelmän ja sen päästökauppadirektiivin 9 artiklassa vahvistetun lineaarisen vähennyskertoimen osalta, tarkastellaan sen jälkeen, kun vuoden 2040 ilmastotavoite on asetettu.

5. Päätelmät

Vaikka Euroopan ilmastolain täytäntöönpano on vasta alkuvaiheessa, vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen sisällyttäminen lainsäädäntöön ja jatkuva edistyminen sopeutumisessa on määrittänyt pitkän aikavälin suunnan ja lisännyt investointien ennustettavuutta. Ilmastolain voimaantulon jälkeen on toteutettu monia toimia, kuten tässä kertomuksessa on kuvattu. Taakanjakoasetusta ja päästökauppadirektiiviä tarkistettiin osana 55-valmiuspakettia, jotta ne vastaisivat eurooppalaisessa ilmastolaissa asetettua päivitettyä vuoden 2030 tavoitetta vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia, ja lisäksi hyväksyttiin lisäaloitteita, joilla pyritään nopeuttamaan siirtymistä kohti ilmastoneutraaliutta.

Kuten unionin vuoden 2040 ilmastotavoitetta koskevassa tiedonannossa todetaan, on välttämätöntä varmistaa vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiatarvoitteiden saavuttamiseksi säädetyt lainsäädäntökehyksen vakaus ja huolellinen täytäntöönpano. Vain silloin EU voi pysyä oikealla uralla kohti vuoden 2040 tavoitetta ja vuodeksi 2050 asetettua ilmastoneutraaliustavoitetta ja voi hyödyntää kaikki siirtymän mukanaan tuomat mahdollisuudet. Tiedonannolla käynnistetään prosessi EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamiseksi. Sillä avataan poliittinen keskustelu EU:n kansalaisten ja hallitusten tulevaa kehitystä koskevista valinnoista ja annetaan tietoa seuraavalle komissiolle, joka tekee lainsäädäntöehdotuksen vuoden 2040 tavoitteen sisällyttämisestä eurooppalaiseen ilmastolakiin ja suunnittelee asianmukaisen poliittisen kehyksen vuoden 2030 jälkeiselle ajalle.

Samanaikaisesti toteutetaan toimia, joilla voidaan parantaa sopeutumiskykyä, vahvistaa ilmastokestävyyttä ja vähentää haavoittuvuutta ilmastonmuutokselle, kuten eurooppalaisessa ilmastolaissa edellytetään. Ilmastoriskien hallintaa koskevassa tiedonannossa korostetaan EU:n ja jäsenvaltioiden keskeisiä toimia, joilla pyritään ennakoimaan, ymmärtämään ja hallitsemaan paremmin lisääntyviä ilmastoriskejä ja erityisesti selkeyttämään riskien omistajuutta. Siinä tarjotaan vankka ja oikea-aikainen vastaus ilmastokatastrofien lisääntymisen selvään ja välittömään vaaraan ja korostetaan tarvetta panna täytäntöön olemassa olevat politiikat. Komissio jakaa EU:n kokemuksia, tietoja ja välineitä kansainvälisesti ja jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, kansalaisten, yritysten ja muiden EU:n toimielinten kanssa EU:n yhteiskunnan ja talouden valmiuden ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi.