



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS,

**milles käsitletakse ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi
turustabiilsusreservi loomist ja toimimist ning millega muudetakse direktiivi
2003/87/EÜ**

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

SELETUSKIRI

1. SISSEJUHATUS

Kolmanda kauplemisperioodi (2013–2020) alguses iseloomustas ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) suur tasakaalustamatus lubatud heitkoguse ühikute (LHÜ) pakkumise ja nõudluse vahel, mille tulemusena tekkis ligikaudu 2 miljardi LHÜ suurune ülejääk ning prognoositakse, et lähiaastatel see suureneb ja ulatub 2020. aastaks rohkem kui 2,6 miljardi LHÜni. Sellise tasakaalustamatuse tekkepõhjus on peamiselt lahknevus väga rangete eeskirjade alusel määratava enampakkumisele pandavate LHÜde koguse ning paindliku ja majandusüklitest mõjutatud LHÜde nõudluse, fossiilkütuste hindade ja muude tegurite vahel. Vähenenud nõudlusega kaasneb tavaliselt pakkumise suurenemine. Kuid enampakkumistel müüdavate LHÜde pakkumise kohta see ELi CO₂-turul praeguses regulatiivses raamistikus ei kehti.

ELi HKS loodi selleks, et saavutada ELi heite vähendamise eesmärgid ühtlustatud ja kulutõhusal viisil. Kuigi keskkonnanäesmärgi täitmine on tagatud heite ülemmääradega, vähendab suur LHÜde ülejääk stiimuleid investeringuteks CO₂-heite vähendamisse ning mõjutab seega negatiivselt süsteemi kulutõhusust. Kui ettevõtjad teevad investeerimisotsuseid olukorras, kus turul on LHÜde ülepakkumine ning hinnasignaal on sellele vastav, siis kliimamuutuste vastu võitlemisega seotud üldkulud keskpikas ja pikas perspektiivis suurenevad. Lühidalt, kui nende tasakaaluhälvetega ei tegeleta, on neil sügav mõju ELi HKSi võimele saavutada kulutõhusalt HKSi eesmärk tulevastes etappides, kui tuleks saavutada oluliselt paljunõudvamad riiklike heitkoguste vähendamise eesmärgid võrreldes praegustega¹.

Prognoositakse, et kliima- ja energiapoliitika raamistiku osana vastuvõetud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärk 2030. aastaks viib selleni, et alates 4. etapi algusest 2021. aastal hakatakse kohaldama suuremat lineaarse vähendamise tegurit kui praegu. See suurendaks turu tasakaalu aja jooksul järk-järgult. 2030. aasta raamistikule lisatud mõjuhinnaang aga näitab, et lineaarse teguri suurendamisest ei piisa turu tõsise tasakaalustamatuse negatiivse mõju vähendamiseks. Samal ajal jääks ELi HKS kaitseta tulevaste ootamatute ja järskude nõudlusega seotud šokkide ees.

Nendel põhjustel tuleks direktiivi sätetest teha erand turustabiilsusreservi loomiseks.

2. ETTEPANeku TAUST

Lühiajalise meetmena ülejäägi mõju leevendamiseks otsustati lükata 900 miljoni LHÜ enampakkumisel müümine edasi (*back-load*) 3. etapi esimestesse aastatesse. Selles kontekstis kinnitas komisjon veelkord, et tal on kindel kavatsus esitada võimalikud meetmed eesmärgiga võtta vastu täiendavad vajalikud struktuurimeetmed HKSi tugevdamiseks 3. etapis².

Võttes arvesse, et ülejääk on struktuurset laadi ja pikaajaline, on vaja täiendavaid meetmeid ELi HKSi tugevdamiseks, et tagada kulutõhus üleminek vähese CO₂-heitega majandusele. Komisjon esitas 2012. aasta novembris oma aruandes Euroopa CO₂-turu olukorra kohta 2012. aastal (CO₂-turu aruanne)³ mittetäieliku loetelu kuuest võimalusest ELi HKSi struktuurseks

¹ COM(2012) 652 (final).

² COM(2012) 416 (final).

³ COM(2012) 652.

reformimiseks. Sellele aruandele järgnenud avaliku konsultatsiooni käigus toimunud arutelul kerkis täiendava võimalusena esile turustabiilsusreservi loomine, mis võiks muuta enampakkumisele pandavate LHÜde pakkumise paindlikumaks ja suurendada vastupidavust šokkidele.

Koos käesoleva ettepanekuga avaldatakse mõju hindamise aruanne ja kokkuvõte. Mõju hindamine on näidanud, et turustabiilsusreservi loomine aitaks vähendada praegust tasakaalustamatust ja muudaks HKSi vastupidavamaks kõigile tulevikus tekkida võivatele ulatuslikele sündmustele, mis võivad nõudluse ja pakkumise tasakaalu tõsiselt häirida. Seoses reservi ülesehituslike elementidega näitas mõju hindamine, et turustabiilsusreservi kasutamise eelis seoses ringluses olevate LHÜde koguarvuga seisneb selles, et see ei kajasta mitte ainult makromajanduslike muutuste tõttu nõudluses toimuvaid muutusi, vaid ka muude tegurite (nt täiendavad poliitikasuunad) mõju ning muutusi pakkumise poolel (nt rahvusvaheliste ühikute sissevool).

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

Proгноositavuse tagamiseks on turustabiilsusreserv üles ehitatud eesmärkidel ja eeskirjadel põhineva mehhanismina, mille põhjal kohandatakse enampakkumise mahte „automaatselt” vastavalt eelnevalt kindlaksmääratud tingimustele, mida hakatakse kohaldama alates 2021. aastaga algavast ELi HKSi 4. etapist. Kuigi mõju hindamine on näidanud, et turustabiilsusreservi loomine juba 3. etapis tugevdaks ja tõhustaks CO₂-turgu, peaks LHÜde enampakkumisel müümise ajutine edasilükkamine olukorda järgmistel aastatel ajutiselt mõnevõrra parandama. Seepärast on tehtud ettepanek luua turustabiilsusreserv 4. etapi alguses, et anda turuosalistele aega reservi kasutuselevõtuga kohaneda ning tagada piisav õiguskindlus ELi HKSi 3. etapis.

Käesolevas ettepanekus sätestatud turustabiilsusreserv toimib nii, et see käivitab enampakkumisel müüdavate LHÜde aastamahu kohandamise olukordades, kus ringluses olevate LHÜde koguarv on väljaspool teatud kindlaksmääratud vahemikku:

- (a) juhul, kui koguülejääk on suurem kui 833 miljonit LHÜd, lisatakse reservi LHÜsid, arvestades need maha tulevikus enampakkumisel müüdavatest mahtudest, et vähendada turu ebastabiilsust, mis on tekkinud LHÜde suure ajutise ülejäägi tõttu ELi HKSi;
- (b) eeldusel, et koguülejääk on väiksem kui 400 miljonit LHÜd, vabastatakse reservist LHÜsid ning lisatakse need tulevikus enampakkumisel müüdavatele mahtudele, et vähendada turu ebastabiilsust, mis on tekkinud LHÜde suure ajutise puudujäägi tõttu.

Seega lisatakse LHÜsid turustabiilsusreservi ja vabastatakse neid sealt vastavalt ringluses olevate LHÜde koguarvule. See näitaja on otsene meede pakkumise ja nõudluse vahel praegu valitseva tasakaalustamatuse vähendamiseks ning seepärast eelistatakse seda kaudsematele ja ebakindlamatele meetmetele, mis on seotud selliste oluliste turuteguritega nagu SKP, kütusehinnad, ilmastik ja sademed. Vahemiku ülemine ja alumine piir määrati kindlaks pärast sidusrühmadega konsulteerimist ning kogemuste põhjal võib öelda, et see vahemik kajastab olukorda, kus turg oli võimeline nõuetekohaselt toimima.

Et tagada prognoositavus ja turustabiilsusreservi muudatuste tegemine järk-järgult, vabastatakse reservist juhul, kui tingimused on täidetud, eelnevalt kindlaks määratud maht –

100 miljonit LHÜd aastas. See kogus on umbes 5 % praegustest ELi HKSi ga hõlmatud heitkogustest aastas, mis peaks varasema kogemuse põhjal olema piisav, et rahuldada isegi väga järsku ja kiiresti kasvavat nõudlus.

Turustabiilsusreservi kasutuselevõtt võib tähendada märkimisväärset muutust ELi HKSi ülesehituses ja toimimises. Reservi käsitlevate eeskirjade rakendamisest varajases etapist saadavad õppetunnid võivad osutuda väärtuslikuks ning nende põhjal saaks parandada reservi käsitlevate eeskirjade ülesehitust. Samal ajal on prognoositavus ja stabiilsus tähtsad CO₂-turu edukaks toimimiseks. Tasakaalu saavutamiseks nähakse ettepanekuga 2026. aastaks ette läbivaatamine, milles keskendutakse eelkõige teatavatele reservi näitajatele.

Ettepanek sisaldab ka sätteid, mille eesmärk on ühtlustada enampakkumisel müüdavate LHÜde pakkumist ühest kauplemisperioodist teise ülemineku aastatel juhul, kui algne olukord oleks põhjustanud järske muutusi. See ei mõjuta mahtusid kolme aasta jooksul ning tähendab seda, et võetakse aastamahtude keskmine, millega leevendatakse üleminekuajal võimalikku ajutist mõju, mis enampakkumisel müüdavate LHÜde pakkumisele võib direktiivist 2003/87/EÜ ja komisjoni määrusest nr 1031/2010 tulenevalt kauplemisperioodi lõpus avalduda (nt LHÜd, mis jäävad kauplemisperioodi lõpus uute osalejate reservi, LHÜd, mis on jäänud käitistele eraldamata, kuna käitis on suletud või käitisele on tehtud erand elektrisektori moderniseerimise tõttu). Kui nende LHÜde maht, mida tuleks müüa enampakkumisel kauplemisperioodi viimasel aastal, ületab enampakkumisel kahel järgmisel aastal müüdava LHÜde keskmise koguse rohkem kui 30 %, jaotatakse see vahe võrdselt kõnealuste aastate vahel. See säte põhineb ELi HKSi 2. etapist 3. etappi üleminekul saadud kogemusel ning aitab vältida üleminekukorra negatiivse mõju kordumist.

Ettepaneku õiguslik alus on sama mis direktiivil 2003/87/EÜ. Arvestades ettepaneku tausta ja kohaldamisaega, esitatakse see kliima- ja energiapoliitika 2030. aasta raamistiku osana.

ELi õigus võtta meetmeid tuleneb asjaolust, et HKS toimib täielikult ühtlustatud viisil kogu liitu hõlmava süsteemina. Ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 5.

2014/0011 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS,

**milles käsitletakse ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi
turustabiilsusreservi loomist ja toimimist ning millega muudetakse direktiivi
2003/87/EÜ**

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,
olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,
võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁴,
võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust⁵,
toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt
ning arvestades järgmist:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ⁶ artikli 10 lõikega 5 on ette nähtud, et komisjon esitab kord aastas Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande Euroopa süsinikuturu toimimise kohta.
- 2) Komisjoni aruandes Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa süsinikuturu olukorra kohta 2012. aastal⁷ tõdeti, et on vaja võtta meetmeid pakkumise ja nõudluse vahelise struktuurse tasakaalustamatuse vähendamiseks. 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku mõju hindamine⁸ näitas, et selline tasakaalustamatus arvatavasti jätkub, ning lineaarse vähendamiskava kohandamine kõnealuse raamistiku kohase rangema eesmärgiga ei aitaks seda piisavalt vähendada. Lineaarse teguri muutmine üksnes muudab järk-järgult ülempiiri. Seega väheneks ka ülejääk vähehaaval ning turg peaks toimima veel üle kümne aasta nii, et sellel oleks umbes 2 miljardi suurune või suurem lubatud heitkoguse ühikute (LHÜd) ülejääk. Et seda probleemi lahendada ja muuta Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS) tasakaalustamatuse suhtes paindlikumaks, tuleks luua turustabiilsusreserv. Et tagada õiguskindlus seoses enampakkumisel müüdavate LHÜde pakkumisega 3. etapis ning anda aega ülesehitusliku muutuse rakendamisega kohaneda, tuleks turustabiilsusreserv luua 2021. aastal algava 4. etapi alguses. Võimalikult suure prognoositavuse säilitamiseks tuleks sätestada selged eeskirjad LHÜde reservi panemise ja reservist vabastamise kohta. Kui tingimused on täidetud, tuleks alates 2021. aastast LHÜsid reservi lisada koguses, mis moodustab 12 % ringluses olevate LHÜde arvust aastal X-2. Vastav arv LHÜsid tuleks reservist vabastada, kui ringluses olevate LHÜde koguarv on väiksem kui 400 miljonit.
- 3) Lisaks turustabiilsusreservi loomisele tuleks sellest tulenevalt teha direktiivi 2003/87/EÜ mõned muudatused, et tagada heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) järjepidevus ja tõrgeteta toimimine. Direktiivi 2003/87/EÜ rakendamine võib viia selleni, et iga kauplemisperioodi lõpus müüakse enampakkumisel suures mahus LHÜsid, mis võib ohustada turu stabiilsust. Et vältida turu tasakaalustamatust seoses LHÜde pakkumisega ühe kauplemisperioodi lõpus ja järgmise alguses ning selle võimalikku kahjulikku mõju turule, tuleks sätestada, et enampakkumisel müüakse osa ühe kauplemisperioodi lõpus suure pakkumise tõttu lisandunud LHÜdest järgmise kauplemisperioodi kahel esimesel aastal.

⁴ ELT C ..., ..., lk ...

⁵ ELT C ..., ..., lk ...

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, ELT L 275, 25.10.2003, lk 32.

⁷ COM(2012) 652 (final).

⁸ Lisada viide.

- 4) Komisjon peaks turustabiilsusreservi toimumise läbi vaatama, võttes arvesse selle kohaldamisest saadud kogemust. Turustabiilsusreservi läbivaatamisel tuleks eelkõige kaaluda, kas LHÜde reservi lisamist käsitlevad eeskirjad on asjakohased seoses taotletava eesmärgiga, milleks on vähendada struktuurset tasakaalustamatust pakkumise ja nõudluse vahel.
- 5) Direktiivi 2003/87/EÜ artiklit 10 ja artikli 13 lõiget 2 tuleks seega vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1 **Turustabiilsusreserv**

1. Luuakse turustabiilsusreserv, mis hakkab toimima alates 1. jaanuarist 2021.
2. Komisjon avaldab igal aastal ringluses olevate lubatud heitkoguse ühikute (LHÜd) [terminit „LHÜ” käsitatakse direktiivi 2003/87/EÜ artikli 3 punktis a määratletud „saastekvoodi” tähenduses] koguarvu järgmise aasta 15. maiks. Ringluses olevate LHÜde koguarv aastal x on alates 1. jaanuarist 2008 väljaantud LHÜde kumulatiivne arv, sealhulgas direktiivi 2003/87/EÜ artikli 13 lõike 2 kohaselt kõnealusel perioodil välja antud LHÜde arv ning käitiste õigused kasutada ELi heitkogustega kauplemise süsteemis (ELi HKS) rahvusvahelisi ühikuid seoses enne aasta x 31. detsembrit tekkinud heitkogustega; sellest arvatakse maha ELi HKS-i kuuluvate käitiste tõendatud heitkoguste kumulatiivne kogus tonnides ajavahemikul 1. jaanuar 2008 kuni aasta x 31. detsember, kõik direktiivi 2003/87/EÜ artikli 12 lõike 4 kohaselt tühistatud LHÜd ning reservis olevate LHÜde arv. Arvesse ei võeta aastate 2005 ja 2007 vahelise kolmeaastase perioodi heitkoguseid ning kõnealuste heitkoguste jaoks välja antud LHÜsid. Esimest korda avaldatakse koguarv hiljemalt 15. mail 2017.
3. Igal aastal alates 2021. aastast lisatakse reservi selline arv LHÜsid, mis vastab 12 %-le aastal x-2 ringluses olevate LHÜde koguarvust, mis on avaldatud aasta x-1 mais, välja arvatud juhul, kui reservi lisatavate LHÜde arv oleks väiksem kui 100 miljonit.
4. Mis tahes aastal, kui ringluses olevate LHÜde koguarv on väiksem kui 400 miljonit, vabastatakse reservist 100 miljonit LHÜd. Juhul, kui reservis on vähem kui 100 miljonit LHÜd, vabastatakse kõik reservis olevad LHÜd käesoleva lõike alusel.
5. Mis tahes aastal, kui lõiget 4 ei kohaldata ja direktiivi artikli 29a kohaselt on võetud meetmeid, vabastatakse reservist 100 miljonit LHÜd. Juhul, kui reservis on vähem kui 100 miljonit LHÜd, vabastatakse kõik reservis olevad LHÜd käesoleva lõike alusel.
6. Kui võetakse meetmeid vastavalt lõigetele 3 või 5, tuleb enampakkumiskalendris võtta arvesse reservi lisatud või reservist vabastatavaid LHÜsid.

Artikkel 2 **Direktiivi 2003/87/EÜ muutmine**

Direktiivi 2003/87/EÜ muudetakse järgmiselt.

1. Artikli 10 lõige 1 asendatakse järgmisega:
2. „1. Alates 2021. aastast müüvad liikmesriigid enampakkumisel kõik saastekvoodid, mida ei eraldata tasuta kooskõlas artiklitega 10a ja 10c ega lisata Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega [OPEU please insert number of this Decision when known] loodud turustabiilsusreservi (*).”
3. Artiklisse 10 lisatakse järgmine lõige:

„1a. Kui nende saastekvootide maht, mida liikmesriigid müüvad enampakkumisel artikli 13 lõikes 1 osutatud iga perioodi viimasel aastal, ületab rohkem kui 30 % enampakkumisel müüdavate saastekvootide eeldatava keskmise mahu järgmise perioodi esimese kahe aasta jooksul enne otsuse [OPEU please insert number of this Decision when known] artikli 1 lõike 3 kohaldamist, arvatakse kaks kolmandikku mahtude vahelisest erinevusest maha enampakkumisel müüdavate saastekvootide mahust perioodi viimasel aastal ning lisatakse võrdsetes osades liikmesriikide poolt järgmise perioodi esimesel kahel aastal enampakkumisel müüdavate saastekvootide mahule.”
4. Artikli 13 lõike 2 teisele lõigule lisatakse järgmine lause:

„Samuti tuleb otsusega [OPEU please insert number of this Decision when known] loodud turustabiilsusreservis hoitavad saastekvoodid, mis enam ei kehti, asendada saastekvootidega, mis kehtivad jooksval perioodil.”

Artikkel 3 **Läbivaatamine**

Komisjon vaatab 31. detsembriks 2026 Euroopa CO₂-turu nõuetekohast toimimist käsitleva analüüsi põhjal turustabiilsusreservi läbi ja esitab vajaduse korral ettepaneku Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Läbivaatamisel pööratakse erilist tähelepanu protsendimäärade, mida kasutatakse artikli 1 lõike 3 kohaselt reservi lisatavate LHÜde arvu määramiseks, ning ringluses olevate LHÜde koguarvu künnisväärtusele, mis on sätestatud artikli 1 lõikes 4.

Artikkel 4 **Üleminekusäte**

Direktiivi 2003/87/EÜ (muudetud direktiiviga 2009/29/EÜ) artikli 10 lõiget 1 kohaldatakse edasi kuni 31. detsembrini 2020.

Artikkel 5 **Jõustumine**

Käesolev otsus jõustub kahekümnenandal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Brüssel,

*Euroopa Parlamendi nimel
president*

*Nõukogu nimel
eesistuja*