



Brüssel, 14.11.2012
COM(2012) 652 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

CO₂-turu olukord 2012. aastal

(EMPs kohaldatav tekst)

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	2
2.	CO2-turu olukord	2
3.	Enampakkumiste ajakava läbivaatamine lühiajalise meetmena	5
4.	Struktuurimeetmete valikud	6
4.1.	Valik a. ELi kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi suurendamine 30 %-ni aastaks 2020	6
4.2.	Valik b. Teatava hulga saastekvootide kõrvaldamine III etapis	6
4.3.	Valik c. Iga-aastase lineaarse vähendamise teguri varajane läbivaatamine	7
4.4.	Valik d. ELi HKSi ulatuse laiendamine teistesse sektoritesse	7
4.5.	Valik e. Piirata juurdepääsu rahvusvahelistele CO2-arvestusühikutele	8
4.6.	Valik f. Valikulised hinnajuhtimismehhanismid	8
5.	Järeldused	9

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

CO₂-turu olukord 2012. aastal

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne CO₂-turu toimimise kohta on esitatud ELi heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi artikli 10 lõike 5 ja artikli 29 kohaselt¹. Aruanne nähti ette ELi HKS-i direktiiviga 2013. aastal, mis on III etapi esimene aasta. 2012. aasta aprillis toimunud mitteametlikul kohtumisel teatati keskkonnaministritele komisjoni soovist koostada esimene aruanne varem, juba 2012. aastal, millega ministrid nõustusid.

ELi heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS) on käivitamisest peale andnud CO₂-hinnasignaali, mis kehtib kogu ELis ja mõjutab igapäevaseid strateegilise investeerimise ja tegevusega seotud otsuseid. Alates 2013. aastast katab see süsteem ligi poole ELi kasvuhoonegaaside heitkogustest.

Nagu HKS-i direktiivi artiklis 1 on sätestatud, on süsteemi eesmärk vähendada tulemuslikult ja majanduslikult tõhusalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid. See eesmärk ei ole ajaliselt piiratud. HKS on ülimalt oluline mootor investeringute tegemiseks mitmesugustesse vähese CO₂-heituga tehnoloogiatesse. Ta on kavandatud olema tehnoloogiliselt neutraalne, kulutõhus ja energia siseturuga täielikult ühilduv. HKSil on vaja täita üha suuremat rolli üleminekul vähese CO₂-heituga majandusele 2050. aastaks. Alates teise kauplemisperioodi algusest 2008. aastal on heitkogused vähenenud enam kui 10 % võrra ja kuigi ELi HKS-i kaudu antud CO₂-hinnasignaali on selles kindlasti oma osa, on praeguse heitkoguste järsu vähenemise peapõhjuseks selgesti majanduskriis.

Siiski on ELi HKS laialt tunnustatud likviidse turuna, millel on toimiv taristu ja mis on eeskujuks mitmele riigile (nt Austraalia, Lõuna-Korea ja Hiina), kes soovivad luua Euroopale sarnaseid riigisiseseid CO₂-turgusid.

Käesoleva esimese aruande eesmärk on analüüsida CO₂-turu toimimist ja kaaluda, kas ELi HKS-i direktiivi artikliga 29 ette nähtud regulatiivmeetmed on vajalikud. Lisaks vastab see Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt komisjonile energiatõhususe direktiivi kontekstis esitatud üleskutsele, et komisjon kohustuks

„analüüsima oma aruandes valikuvariante, sealhulgas vajalikus koguses saastekvootide alalist kinnihoidmist, eesmärgiga võtta võimalikult kiiresti vastu täiendavad asjakohased struktuurimeetmed heitkogustega kauplemise süsteemi tugevdamiseks 3. etapis ja süsteemi tõhustamiseks”.

2. CO₂-TURU OLUKORD

ELi HKS-i rakendamine tõi valitsustele ja ettevõtjatele kaasa rikkalikke turu- ja töökogemusi. Sellele kogemusele tuginedes tehti 2008. aastal süsteemi tegevuskavasse olulised muudatused, mille rakendamise algus määrati 2013. aastasse:

¹ Direktiiv 2003/87/EÜ.

1. kogu ELi hõlmav saastekvootide ülemmäär (igale 27 liikmesriigile eraldi kehtestatud ülemmäära asemel), mida vähendatakse 1,74 % võrra aastas kuni 2020. aastani ja pärast seda; selline ülemmäär tagab oluliselt suurema õigusnormide prognoositavuse ja stabiilsuse;
2. enampakkumine kui saastekvootide eraldamise vaikesüsteem III etapis;
3. tasuta eraldamise ühtlustatud eeskirjad, mis põhinevad enne III etappi kehtestatud heite võrdlusnäitajatel;
4. rangemad eeskirjad sellise rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute tüübi osas, mida ELi HKSis lubatakse kasutada;
5. 27 liikmesriigi elektroonilise registri asendamine ELi ühise registriga.

Õiguslikust seisukohast toovad need muudatused kaasa Euroopa CO₂-turu põhimõttelise ümberkujunemise. Vaatamata sellele, et osa tööst (nt enampakkumise taristu loomine) ei ole veel lõpetatud, on regulatiivne taristu praeguseks suures osas paigas.

Teise kauplemisperioodi alguses loodeti, et HKSis II etapi ülemmäär kujuneb ambitsioonikaks. Kuid 2008. aastast alguse saanud kriis on seisu järsult muutnud ja HKSis on sellest ajast peale esinenud saastekvootide ja rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute ülejääk võrreldes heitkogustega (vt allolev tabel). Ringluse lastud saastekvootide arv on igal aastal suurenenud, samuti ka rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute pakkumine ja kasutamine, eelkõige 2011. aastal. 2011. aasta lõpuks oli ringluse lastud 8,171 miljardit saastekvooti ja nõuete täitmise eesmärgil kasutatud 549 miljonit rahvusvahelist CO₂-arvestusühikut, mis tähendab, et kokku oli ajavahemikul 2008–2011 nõuete täitmiseks saadaval 8,720 miljardit ühikut. Võrdluseks – ajavahemikus 2008–2011 oli tõendatud heitkoguseid ainult 7,765 miljardit CO₂-ekvivalenttonni.

Sellest tulenevalt oli 2012. aasta alguseks kogunenud 955 miljoni saastekvooti ülejääk². Isegi kui välja jätta see ülejäägi osa, mis tuleneb rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute kasutamisest nõuete täitmise eesmärgil, oleks ülejääk siiski 406 miljonit saastekvooti.

Tabel 1. Pakkumise ja nõudluse tasakaal 2008–2011

(miljonit tonni)	2008	2009	2010	2011	Kokku
Pakkumine: väljastatud saastekvoodid ja kasutatud rahvusvahelised CO ₂ -arvestusühikud	2 076	2 105	2 204	2 336	8 720
Nõudlus: teatatud heitkogused	2 100	1 860	1 919	1 886	7 765
Saastekvootide kumulatiivne ülejääk	-24	244	285	450	955

Allikas: Euroopa Liidu tehingulogi, nõuete täitmise 2011. a andmed 2. mai 2012 seisuga, Euroopa Komisjon.

Saastekvootide ja rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute pakkumise suurenemine koos väikese nõudlusega on osaliselt näha vaadeldavas hinna muutumises alates 2008. aastast. Saastekvootide hind sõltub mitmesugustest faktoritest, kuid kahtlemata oli 2009. aasta majanduslangusel hindadele suur mõju. Märgatav hinnalangus 2011. aasta teises pooles,

² Nõuete täitmiseks kasutatud rahvusvaheline CO₂-arvestusühik vabastab ühe saastekvooti, mida ei ole vaja nõuete täitmiseks kasutada. Rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute kasutamine nõuete täitmiseks suurendab turul saadaolevate saastekvootide ülejääki.

saavutades alla 10-eurose väärtuse, kattub saastekvootide ja rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute ülejäägi kiire kuhjumisega.

Joonis 1. CO₂ hinna muutumine



Allikas: Intercontinental Exchange. Andmed esimese aasta futuurlepingute kohta, üleandmisega detsembris.

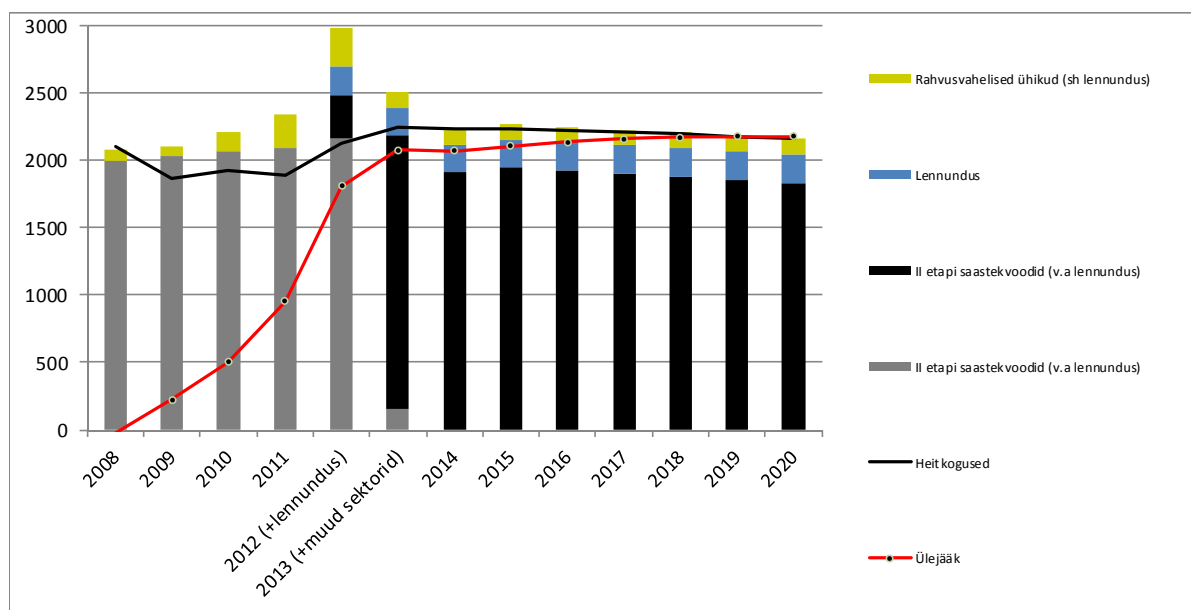
Nii 2012. kui ka 2013. aastaks prognoositakse jätkuvalt kiiret ülejäägi kuhjumist, mis on peamiselt tingitud ajutistest elementidest, mis on otseselt seotud III etapile üleminekul. Saastekvootide pakkumine lühiajalises perspektiivis suureneb, eelkõige järgmiste tegevuste kaudu: III etapi saastekvootide müük forvardlepingutega, et luua rahalisi vahendeid CO₂ kogumist ja säilitamist ning innovaatilist taastuenergeetikat käsitleva NER300-programmi jaoks;³ varajased enampakkumised, et täita elektritootmisesektori riskide maandamise nõudlus ning liikmesriikide II etapi uute osalejate reservides ülejäänud saastekvootide müümine. Nende kolme allika koosmõju võrdub 2013. aasta lõpuks ligi 500 miljoni saastekvoodiga. Samas püsib rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute pakkumine tõenäoliselt kõrgel tasemel ja nende kasutamine ELi HKSis III etapile üleminekul tõenäoliselt kasvab. 2012. ja 2013. aastal ei ole oodata heitkoguste olulist muutumist, seega võib III etapi alguseks kujunev ülejääk olla tunduvalt üle 1,5 miljardi saastekvoodi või isegi kuni 2 miljardit saastekvooti⁴.

Kuigi alates 2014. aastast prognoositakse ülejäägi kiire kuhjumise lõppu, ei prognoosita kogu ülejäägi olulist vähenemist III etapi jooksul, mis toob tõenäoliselt kaasa ligi 2 miljardi saastekvoodi suuruse struktuurse ülejäägi III etapi põhiosas. Ülejäägi ulatus 2020. aastaks sõltub peamiselt pikaajalistest arengusuundadest energiaturul, nagu näiteks taastuenergeetika läbimurre ja jätkuv energiatõhususe suurendamine, ning samuti majanduse elavnemise kiirusest.

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>.

⁴ Lisateave on komisjoni talituste töödokumendis „Information provided on the functioning of the EU Emission Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020” (ELi heitkoguste kauplemise süsteemi toimimise kohta esitatud andmed, kasvuhoonegaaside saastekvootide enampakkumisel müüdnud ja tasuta eraldatud maht ning saastekvootide ülejäägi mõju 2020. aastani) (SWD(2012) 234 final)

Joonis 2. Pakkumise ja nõudluse senine ja prognoositav profiil aastani 2020



Allikas: SWD(2012) 234 final.

3. ENAMPAKKUMISTE AJAKAVA LÄBIVAATAMINE LÜHIAJALISE MEETMENA

Tavaliselt saadab vähenenud nõudlust ka vähenev pakkumine. Kuid ELi HKSis pakkumine järgmistel aastatel hoopis kasvab pisut õiguslike sätete tõttu, nagu 0. osas on kirjeldatud.

Teatud suuruses ülejääk on CO₂-turul tavapärane nähtus, mis võimaldab erinevust ülemäärast ja heitkoguste vahel. Kuid juba ligi miljardi saastekvoodi suurune ülejääk 2011. aastal on ohumärk, mis võib CO₂-turu toimimist tõsiselt kahjustada, põhjustades täiendavate saastekvootide lühiajalisest ülemäärastest pakkumisest tulenevat hinna liigset kõikumist.

Arvestades praegust erakorralist olukorda, kus pakkumine õiguslikest sätetest tulenevalt jätkuvalt kasvab, on asjakohane ELi HKSis III etapi pakkumise ajakava läbi vaadata ja osa enampakkumisi edasi lükata. Seega teeb komisjon CO₂-turu korraliku toimimise parandamiseks ettepaneku viivitamatu meetmena muuta enampakkumise ajakava III etapis ja lükata edasi teatava hulga saastekvootide müümine enampakkumistel, mis on kavandatud 2013., 2014. ja 2015. aastaks.

Käesolevat aruannet täiendab seega enampakkumismääruse muutmise eelnõu, mida täiendab proportsionaalne mõjuhinnang. Hinnangus näidatakse, et hoolika kavandamise korral võimaldab selline saastekvootide müügi edasilükkamine ELi HKSis turul III etappi üleminekul pakkumise ja nõudluse taas tasakaalu saada ja vähendada saastekvootide ülejäägi kiirest kuhjumisest tulenevat volatiilsust. Sellise olukorra saab saavutada ilma konkurentsivõimet oluliselt mõjutamata ning see võib suurendada valitsussektori tulu III etapi alguses.

Kuid tegevuste perioodi lõppu koondamine ei mõjutaks ligi 2 miljardi saastekvoodi suurust struktuurset ülejääki ajavahemikus 2013–2020. Kuna kriisi ajal eraldatud saastekvoote võib kasutada veel kaua pärast kriisi lõppu, on ülejäägi mõju tunda veel 2020. aastal ja hiljemgi. Sellist ülemäärast pakkumist saaks korrigeerida struktuurimeetmega, mis piiraks selle pikaajalist mõju.

4. STRUKTUURIMEETMETE VALIKUD

Selleks et kasvavat struktuurset pakkumise ja nõudluse vahelist tasakaaluhälvet ohjeldada ning et teada saada sidusrühmade arvamust, on komisjon kindlaks määranud kuus struktuursete meetmete valikut, mille võimalused ei ole piiratud. Kui komisjon otsustab ühe või teise valiku kasuks, eeldatakse neist igaühe puhul, et komisjon teeb kaasseadusandjatele õigusakti ettepaneku, millele on aruka reguleerimise põhimõtteid järgides koostatud täielik mõjuhindang.

4.1. Valik a. ELi kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi suurendamine 30 %-ni aastaks 2020

Kui EL tõstaks oma kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi 2020. aastaks 30 % peale, selleks sobivate tingimuste korral, nagu Euroopa Ülemkogu on korduvalt kinnitanud, siis tuleks seetõttu muuta ELi HKS-i saastekvootide kogust kas saastekvootide alalise kõrvaldamise või iga-aastase lineaarse vähendamise teguri läbivaatamise kaudu. Neid kahte meetodit on üksikasjalikumalt kirjeldatud valikutes b ja c. Ambitsioonikam ülemmäär III etapiks mõjutaks samuti 2020. aasta järgset CO₂-turgu.

Komisjon on juba analüüsinud, milline mõju oleks sellises mahus saastekvootide kõrvaldamisel,⁵ mis ühtlustaks ELi HKS-i ülemmäära 2020. aastaks üleüldise eesmärgiga vähendada heidet 30 % võrreldes 1990. aasta tasemega ja ELi kokkulepitud pikaajalise eesmärgiga vähendada heidet 80–95 % aastaks 2050 võrreldes 1990. aasta tasemega. See maht võrduks ligi 1,4 miljardi saastekvoodiga. Komisjon on analüüsinud ka seotud mõju liikmesriigi tasandil⁶.

See valik nõuaks ELi HKS-i sees ringlevate saastekvootide hulga muutmist ja mõjutaks ka jõupingutuste jagamist käsitleva otsusega vastu võetud eesmäärke⁷.

4.2. Valik b. Teatava hulga saastekvootide kõrvaldamine III etapis

Ülekaalu saab vähendada, kõrvaldades mõned III etapi saastekvoodid alaliselt. Selleks meetmeks on vaja esmaseid õigusakte ja meedet saaks rakendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu eraldi otsusega, selle asemel, et ELi HKS-i direktiiv täies mahus läbi vaadata. Selline meede säilitaks täielikult laiemal õigusliku HKS-i raamistiku õigusliku stabiilsuse III etapiks.

Selle valiku eesmärk on vähendada III etapis väljastatud saastekvootide arvu, kõrvaldades enampakkumiseks ette nähtud saastekvootidest alaliselt teatava hulga. Selle valiku kava kohaselt jäetaks tasuta eraldatavate saastekvootide kogused ja olemasolevate saastekvootide hoiused puutumata.

See meede võib olla tulemuslik üleüldise pakkumise-nõudluse tasakaaluhälbe lahendamisel III etapi jooksul. Meede suurendaks kaudselt 2020. aastaks seatud arvulist vähendamiseesmärki ja seega (osaliselt) taastaks 2008. aasta kliima- ja energiapaketiga kehtestatud eesmärgi määra, kuid sellel poleks otsest mõju 2020. aasta järgsele raamistikule. See vähendaks saastekvootide ülejääki III etapis ja olenevalt kõrvaldatud saastekvootide

⁵ Teatisele „Kasvuhoonegaaside heite üle 20 protsendilise vähendamise võimaluste analüüs ja kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu hindamine” (SEK(2010) 650) lisatud komisjoni talituste töödokument.

⁶ Teatisele „Analysis of options beyond 20 % GHG emission reductions: Member State results” (Kasvuhoonegaaside heite üle 20 protsendilise vähendamise võimaluste analüüs: liikmesriikide tulemused) (SWD(2012) 5 final) lisatud komisjoni talituste töödokument.

⁷ Need sektorid, mida pole ELi HKS-is kajastatud, määratletakse otsusega nr 406/2009/EÜ, milles käsitletakse liikmesriikide jõupingutusi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks, et täita ühenduse kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid aastaks 2020.

kogusest tagaks, et HKS annab panuse taastuenergeetika ja energiatõhususe eesmärkide täitmiseks. Loomulikult saab arutada alalise kõrvaldamise erinevaid variante koguse ja aja osas.

4.3. Valik c. Iga-aastase lineaarse vähendamise teguri varajane läbivaatamine

Saastekvootide kogumahtu vähendatakse lineaarse teguriga aastas 1,74 % võrreldes ajavahemiku 2008–2012 keskmise aastase kogumahuga. Lineaarne tegur kehtib ka pärast 2020. aastat, kuni ELi HKS-i direktiivi muudetakse. Direktiivis nähakse ette lineaarse teguri läbivaatamist alates 2020. aastast, eesmärgiga võtta vastu otsus selle muutmiseks aastaks 2025. Selle läbivaatuse võiks korraldada varem, kuna selline saastekvootide kogumahu võimalik vähendamine on võimalik juba III etapis, sõltuvalt millal see jõustatakse.

Selle meetme abil ei saaks tegeleda mitte ainult tasakaaluhälbe lahendamisega ja (osaliselt) taastada kuni 2020. aastani ette nähtud eesmärgi määra, vaid saaks mõjutada ka eesmärgi määra pärast 2020. aastat. Lineaarne teguri väärtuseks saaks ette näha taseme, mis on kooskõlas ELi üldlase eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside 30 % võrreldes 1990. aasta tasemega,⁸ nagu on kirjeldatud valikus a. Praeguse lineaarse teguriga saavutatakse 2050. aastaks HKS-i ülemmäära vähenemine pisut üle 70 % võrra, mis ei ole kooskõlas ELi kokkulepitud pikaajalise eesmärgiga vähendada 2050. aastaks heidet 80–95 % võrreldes 1990. aasta tasemega, nagu komisjon on osutanud 2050. aastaks vähese CO₂-heitega majandusele üleminemise edenemiskavas⁹.

Lineaarne teguri varajane läbivaatamine mõjutab seega ka III etapile järgnevat perioodi. Selleks perioodiks mõjutavad turgu põhjalikult mitmed muud tähtsad poliitikaküsimused, näiteks kuidas suurendada ELi konkurentsivõimet peamiste vähese CO₂-heitega tehnoloogiate alal, seos ELi 2020. aasta järgse poliitikaraamistikuga, seos rahvusvahelise CO₂-turu arendamisega ja heite ülekandumise oht. Lineaarne teguri muutmisega tuleks ka neid teemasid käsitleda.

4.4. Valik d. ELi HKS-i ulatuse laiendamine teistesse sektoritesse

Neljas struktuurivalik oleks kaasata HKS-i sektorid, mida majandustsüklid nii tugevalt ei mõjuta. Kui ELi HKS-is vähenes heide 2009. aastal enam kui 11 %, oli nendes sektorites, mis ELi HKS-i ei kuulu, vähenemine vaid ligi 4 %. Seda vahet võib osaliselt selgitada majanduskriisi erineva mõjuga erinevatele sektoritele.

Seega võiks ELi HKS-i laiendada muule energiaga seotud CO₂-heitele sektorites, mis jäävad praegu väljapoole ELi HKS-i, näiteks hõlmata HKS-i kütusetarbimise muudes sektorites. See võiks olla järgmine samm Euroopa CO₂-turu edasises arengus. See oleks kooskõlas võimalike energiasüsteemi muudatustega (näiteks elektri, gaasi ja biomassi kasutuse suurenemine kõigis energiaga seotud sektorites) üleminekul vähese CO₂-heitega majandusele aastaks 2050.

Ulatuslikum laienemine kõikidele energiaga seotud heitkogustele suurendaks märgatavalt heidete kuulumist HKS-i alla ja mõjutaks üldlase eesmärgi määra, sõltuvalt kaasatud sektoritele ette nähtud ülemmäära tasemest. Tuleks tegeleda mitme poliitikaküsimusega, näiteks kes täidaks heitkogustest teatamise ja saastekvootide tagastamise kohustust – kütuse tootjad või kasutajad, või seatakse sisse kombineeritud süsteem. Seepärast nõuab kõnealune

⁸ See ei muuda automaatselt eesmärgi määra ELi HKS-i hõlmamata sektorites, mille eesmärk on määratletud otsusega nr 406/2009/EÜ, milles käsitletakse liikmesriikide jõupingutusi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks, et täita ühenduse kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid aastaks 2020.

⁹ Teatis „Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitega majandus aastaks 2050 – edenemiskava”, KOM(2011) 112 lõplik.

meede sügavamad analüüsi, sealhulgas selle osas, kuidas seda nende sektorite olemasolevate poliitikasuundadega ühildada.

4.5. Valik e. Piirata juurdepääsu rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikutele

Rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute kasutamine on ELi HKSis lubatud peamiselt nõuete täitmisega seotud kulude vähendamiseks. Arvestades eelnenud erakordseid makromajanduslikke arengusuundasid ja seda, et heitkoguseid on tekkinud ülemmääraast märgatavalt vähem, on rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikute koguse piirang ajavahemikuks 2008–2020 olnud pigem külluslik ja see on olnud ülejäägi kuhjumise peamine põhjus. Ilma rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikuteta moodustaks ELi HKS-i ülejääk 2020. aastaks tõenäoliselt ainult umbes veerandi (25 %) praegu prognoositud ülejäägist.

IV etapis võiks õigusraamistikku muuta nii, et sellega ei lubataks algselt juurdepääsu rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikutele või see juurdepääs oleks palju enam piiratud. See looks rohkem kindlust Euroopas tehtavate jõupingutuste osas ja seega ergutaks kohalikke investeeringuid vähese CO₂-heitelga tehnoloogiasse, selle asemel et võtta vastu ELi HKS-i kaudu tulevaid väliseid raha- ja tehnosiirdeid. Samas võib olla vaja seda tegevust tasakaalustada kahjuliku mõju vastu, mida avaldab rahavoogude ja tehnoloogia siirdumine arenguriikidesse.

Nõudlusega seotud lühiajalisi šokke ELi HKSis saaks vähendada ELi HKS-i olemasoleva ülejäägi abil, need iseenesest ei nõua suurt hulka rahvusvahelisi CO₂-arvestusühikuid. Tugeva ja jätkuva hinnatõusu puhuks võiks ette näha täiendavat paindlikkust rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikutele juurdepääsu osas. Sellisel mehhanismil oleks samasugune toime kui direktiivi artiklil 29a, kuid see ei tooks kaasa ülejäägi kiiret kasvu nagu seni.

Lisaks võib soodne rahvusvaheline olukord võimaldada ülemmäära tugevdamist ja seeläbi kulude täiendavat vähendamist suurenenud juurdepääsu kaudu rahvusvaheliste CO₂-arvestusühikutele. Tuleb olla ettevaatlik, et mitte korrata olukorda, kus liiga palju raha kulutatakse kliimamuutuste liiga piiratud leevendamiseks, nagu juhtus näiteks teatud tööstuslike gaasiprojektide puhul.

4.6. Valik f. Valikulised hinnajuhtimismehhanismid

Et saavutada ELi heite vähendamise kulutõhusa soodustamise ning heite järkjärgulise ja prognoositava vähendamise eesmärgi, on ELi HKS välja töötatud kvantifitseeritud vahendina, milles väljastatakse eelnevalt määratletud saastekvootide arv, mis määrab keskkonnavalase tulemuse. CO₂ hinna turul määravad lühiajalises, keskpikas ja pikas perspektiivis saastekvootide nappus ja kauplemisvõimest tulenev paindlikkus. Pakkumise ja nõudluse ajutisest erinevusest tuleneva volatiilsuse vähendamiseks ja hinnalanguse vältimiseks võiks välja töötada kaks CO₂ hinna ajutise toetamise mehhanismi.

Kuna alates kolmandast kauplemisperioodist müüakse enampakkumisel suur hulk saastekvoote, on peamiselt esmasturul rakendatava meetmena arutatud CO₂ miinimumhinna kehtestamist näiteks enampakkumiste puhul¹⁰. CO₂ miinimumhind tekitaks rohkem kindlust hinna alampiiri osas, mis annaks investoritele parema signaali.

¹⁰ See põhimõte erineb enampakkumiste baashinnast, mis on enampakkumismäärusega juba ette nähtud. Enampakkumise baashind on salastatud minimaalne enampakkumishind, mis on määratud enne enampakkumist kehtiva saastekvootide turuhinna alusel. Kui enampakkumishind on baashinnast oluliselt madalam, on see tõenäoliselt märguande puudulikkusest enampakkumisest. Sellise madala enampakkumishinna puhul nõutakse enampakkumismääruses CO₂-turu selge hinnasignaali saatmise eesmärgi kohaselt enampakkumise tühistamist.

Teise võimalusena võib ette valmistada mehhanismi, mis reguleerib saastekvootide pakkumist. Sellisel juhul mõjutaks CO₂ hinda ajutine suuremahuline pakkumise-nõudluse tasakaaluhälve hinnajuhtimisreservi kaudu. Kui nõudluse vähenemine tekitaks ülemäärase hinnalanguse alla taseme, mis mõjutab turu korralikku toimimist, tuleks selles reservis hoiustada enampakkumisele kuuluv saastekvootide kogus. Vastupidisel juhul saaks saastekvoodid reservist järkjärgult vabastada. Algselt saaks reservi täita nii, et vähendatakse III etapi enampakkumiste mahtu koguse võrra, mis vastab kogunenud ülejäägi põhiosale. Eeskirjadega võidaks ette näha osade saastekvootide alaline kõrvaldamine juhul, kui reservi maht ületaks teatud väärtuse.

Valikulised hinnapõhised mehhanismid, näiteks CO₂ miinimumhind ja reserv, ja selge CO₂ hinnaeesmärk muudaksid ELi HKS-i põhiolemust kvantifitseeritud turuvahendina. Need mehhanismid nõuavad juhtimiskorra sätestamist, mis hõlmab ka otsustusprotsessi miinimumhinna taseme ja reservi aktiveerimiseks nõutava taseme osas. Selle negatiivseks tagajärjeks võib olla CO₂ hinna kujunemine haldus- ja poliitiliste otsuste tulemusel (või nende prognoosidel), mitte turu pakkumise ja nõudluse koosmõjus.

Selline valikuline hinnajuhtimine tõstaks esile ka mitu meetme kavandamisega seotud probleemi (alates sobivast hinnatasemest), mis on meetme tulemuslikkuse seisukohast väga olulised. Näiteks:

- kui selle tulemusel ei tühistataks saastekvoote, mis on enampakkumisprotsessist liiga madala hinna tõttu tagasi võetud, ei saavutataks nendega täiendavat keskkonnakasut, mis on ülemääraga ette nähtud;
- kui CO₂ miinimumhind või reservihinna alampiir on määratud liiga kõrgeks, siis fikseeriks see CO₂ hinna, vähendaks paindlikkust ja suurendaks kulusid. Kui need hinnad on käivitamiseks liiga madalad, ei oleks need määratletud probleemide lahendamise ja hinnakindluse tagamise eesmärgi suhtes tulemuslikud;
- CO₂ miinimumhind või reservihinna alampiir tagaks rohkem kindlust investoritele ja vähese CO₂-heitega tehnoloogiate tarnijatele, kuid samas tekitaks ohu põhjustada ELi HKS-i osalistele ja ühiskonnale ülemääraseid kulusi seoses heite vähendamisega tehnoloogiliste läbimurrete puhul, mis vähendavad märgatavalt heite vähendamise kulusid.

Sellised valikulised mehhanismid võivad lisaks tekitada küsimusi seoses rahvusvahelise CO₂-turu edasise arenguga, kuna siis muutub keerukaks ühendamine teiste CO₂-heitega kauplevate süsteemidega.

5. JÄRELDUSED

ELi HKS on loonud toimiva turutaristu ja likviidse turu, mis edastab üle ELi CO₂ hinnasignaali. See on toonud kaasa kasvuhoonegaaside tõelise vähenemise kooskõlas ELi 2020. aasta eesmärgiga. Samas on kriisi mõju koostoimes mitme õigusliku sättega, mis on seotud III etapile üleminekuga, põhjustanud pakkumise ja nõudmise olulisi lühiajalisi tasakaaluhälbeid, millel võib olla negatiivne mõju ka pikemas perspektiivis. Kui nende tasakaaluhälvetega ei tegeleta, on neil sügav mõju ELi HKS-i võimele saavutada kulutõhusalt HKS-i eesmärk tulevastest etappides, kui tuleks saavutada oluliselt paljunõudvamad riiklike heitkoguste vähendamise eesmärgid võrreldes praegustega. HKS kui Euroopa kliimapoliitika tugisammas on kavandatud kui siseturu ja eriti energia siseturu tehnoloogiliselt neutraalne, kulutõhus ja ühtlustatud komponent.

Komisjon teeb seepärast ettepaneku võtta meetmeid kahel rindel.

Esiteks, et lahendada III etapile üleminekul tekkiv kiire pakkumise kasv, tuleks muuta enampakkumiste ajakava. Seepärast kutsub komisjon kliimamuutuste komiteed esitama enne aasta lõppu arvamus esitatud enampakkumismääruse muudatuse eelnõu kohta, et tagada turuosalistele rohkem kindlust. Õigusliku ebaselguse kõrvaldamiseks kutsutakse parlamenti ja nõukogu üles kiiresti vastu võtma ELi HKS-i direktiivi nn pisimuudatuse, mis selgesõnaliselt täpsustaks asjakohast sätet¹¹ ja võimaldaks seejärel komisjonil kiiresti enampakkumismääruse muudatus vastu võtta.

Teiseks tuleks struktuurimeetmeid viivitamatult sidusrühmadega arutada ja uurida. Nendel aruteludel võivad tulla kasuks kogemused, mis on saadud 2050. aastaks vähese CO₂-heitega majandusele üleminemise edenemiskavast ja energia tegevuskavast aastani 2050. Enampakkumisprofiili muutmine on ainult lühiajaline ja ajutine meede, et tagada stabiilsem III etapp ja ülejäägi kuhjumise tasandamine. Sellega ei lahendataks struktuurse ülejäägi probleemi. Selleks oleks vaja kasutusele võtta struktuurimeede, millel on sügavam ja kestmam mõju saastekvootide pakkumise ja nõudluse tasakaalule. Järgnev tabel võtab kokku aruandes loetletud valikute peamised omadused.

Tabel 2. Eri valikute omadused

Valik	Mõju pakkumisele või nõudlusele	Kasutuselevõtu kiirus	2020. aasta järgse eesmärgi muudatus	Mõjutab saastekvootide tasuta eraldamist
a. ELi kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgi suurendamine 30 %ni	Pakkumine	Sõltuvalt mehhanismist*	Sõltuvalt mehhanismist*	Sõltuvalt mehhanismist*
b. Saastekvootide kõrvaldamine	Pakkumine	Suhteliselt kiiresti	Ei	Ei
c. Lineaarse vähendamise teguri varajane läbivaatamine	Pakkumine	Aeglaselt	Jah	Jah
d. HKS-i laiendamine	Nõudlus	Aeglaselt	Sõltuvalt kavast	Ei
e. Rahvusvahelistele CO ₂ -arvestusühikutele juurdepääsu eeskirjad	Pakkumine	Aeglaselt	Ei	Ei
f. Valikuline hinnajuhtimine	Pakkumine	Aeglaselt	Ei**	Ei

* See sõltub eesmärgi suurendamise elluviimist võimaldava mehhanismi (nt saastekvootide kõrvaldamine või lineaarse vähendamise teguri läbivaatamine) omadustest ja vastab neile omadustele.
 **Eeldusel, et mehhanismi tulemusel ei tühistataks neid saastekvoote, mis enampakkumisel ajutiselt ei osale.

Kuigi kõik valikud mõjutavad pakkumist ja nõudlust, nõuab osade valikute analüüsimine, nende osas otsustamine ja sellele järgnev rakendamine rohkem aega. Valikutel on ka erinev lühiajaline mõju turukindlusele ja nende koostoimet muude poliitikasuundadega (nt taastuvenergeetika ja energiatõhusus) tuleb veel analüüsida.

¹¹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ kasvuhoonegaaside saastekvootide enampakkumiste ajastamist käsitlevate sätete tähtsustamiseks (COM(2012) 416 final).

Komisjon ootab sidusrühmade arvamusi struktuurivalikute kohta ja algatab lähiajal ametliku sidusrühmadega konsulteerimise menetluse.