

## **Heitkogustega kauplemise süsteemi suuniste läbivaatamise ettepaneku seletuskiri<sup>1</sup>**

20. detsembril 2018 avaldas komisjon esialgse mõjuhindangu, et teavitada kodanikke ja sidusrühmi algatusest vaadata läbi suunised, mis käsitlevad teatavaid riigiabimeetmeid kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemis (edaspidi „HKS-i suunised“). Käesoleva seletuskirja eesmärk on selgitada suuniste läbivaatamise ettepaneku eesmärki ja kohaldamisala. Seletuskiri täiendab ettepanekut käsitlevat avalikku konsultatsiooni.

Kodanikelt ja sidusrühmadelt oodatakse arvamusi komisjoni ettepaneku ja selle võimaliku mõju kohta kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohule, heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) tõhususele ning võimalikele konkurentsimoonutustele. Avalik konsultatsioon kestab kaheksa nädalat. Peale selle, nagu on juba öeldud esialgses mõjuhindangus, korraldatakse kohtumine liikmesriikidega, et saada neilt tagasisidet konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu kohta.

### **1. Taust**

2005. aastal loodi direktiiviga 2003/87/EÜ (edaspidi „HKS-i direktiiv“) heitkoguste piiramise ja nendega kauplemise süsteem, mille eesmärk oli vähendada CO<sub>2</sub>-heidet ELis kulutõhusal viisil. Direktiivi on korduvalt muudetud ning viimati tehti seda 2018. aastal (direktiiviga (EL) 2018/410). HKSis osalevad ettevõtjad peavad ostma CO<sub>2</sub> lubatud heitkoguse ühikuid mahus, mis vastab nende endi tööstusheidetele (HKS-i otsesed kulud). Sellest tulenevalt võivad ettevõtjad ka maksta tarbitud elektri eest rohkem (HKS-i kaudsed kulud), sest elektritootjad kannavad CO<sub>2</sub>-hinna tarbijatele elektrihinna kaudu edasi.

Muudetud HKS-i direktiivi artikli 10a lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid hüvitada HKS-i kaudseid kulusid, et vähendada kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu seoses ELi HKS-iga.

11. detsembril 2019 avaldas komisjon Euroopa roheline kokkuleppe teatise, milles kirjeldatakse poliitikat, mis võimaldaks saavutada Euroopas kliimanetraalsuse 2050. aastaks. Euroopa roheline kokkuleppe saavutamiseks on vaja uuesti läbi mõelda poliitika, mis käsitleb puhta energiaga varustamist majanduses, tööstuses, tootmises ja tarbimises, suuremahulist taristut, transporti, toitu ja põllumajandust, ehitust, maksustamist ja sotsiaalseid hüvesid. Kuigi kõik need tegevusvaldkonnad on omavahel tihedalt seotud ja üksteist võimendavad, tuleb erilist tähelepanu pöörata võimalikele kompromissidele majanduslike, keskkonnanalaste ja sotsiaalsete eesmärkide vahel. 2020. aasta suveks esitab komisjon mõjuhindamise läbinud kava, millega seada vastutustundlikul viisil kõrgem eesmärk vähendada 2030. aastaks ELi kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 50 % võrreldes 1990. aasta tasemega ja liikuda 55 % suunas. Sellise kasvuhoonegaaside heite täiendava vähendamise saavutamiseks vaatab komisjon 2021. aasta juuniks läbi kõik asjakohased kliimapolitiika vahendid ja teeb vajaduse korral ettepaneku neid muuta. Need poliitilised reformid aitavad tagada CO<sub>2</sub>-heidete tõhusa maksustamise kogu majanduse ulatuses. See soodustab muutusi tarbijate ja ettevõtjate käitumises ning hõlbustab kestlike avaliku ja erasektori investeringute suurendamist.

Seni kuni paljud rahvusvahelised partnerid ei sea ELiga samaväärseid eesmärke, esineb kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht kas seetõttu, et tootmine viiakse EList üle teistesse riikidesse, kus heite vähendamise eesmärgid on madalamad, või seetõttu, et ELi tooted asendatakse rohkem CO<sub>2</sub>-heidet tekitava impordiga. Kui see oht realiseerub, siis üleilmne heide ei vähene ning see nurjab ELi ja selle tööstuse jõupingutused Pariisi kokkuleppe üleilmsete kliimaeesmärkide saavutamiseks.

---

<sup>1</sup> ELT C 158, 5.6.2012, lk 4–22.

Kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vähendamine täiendab seda poliitikat ja kannab keskkonnanäesmärki, sest abiga püütakse vältida olukorda, kus tootmise liidust välja viimise tagajärjel kasvuhoonegaaside heitkogused maailmas ikkagi suurenevad, sest siduvat rahvusvahelist kokkulepet nende vähendamiseks ei ole sõlmitud. Samal ajal võib kaudsete heitkoguste kulude hüvitamiseks antav abi mõjuda negatiivselt ELi HKS-i tõhususele. Kui selline abi on halvasti suunatud, vabastaks see abisaaja kaudsete heitkoguste kuludest, piirates seejuures stiimulit heitkoguste vähendamiseks ja innovatsiooniks selles valdkonnas. Selle tulemusena aga jääksid heitkoguste vähendamisega seotud kulud peamiselt teiste majandussektorite kanda. Peale selle võib selline riigiabi oluliselt moonutada konkurentsi siseturul, eelkõige juhul, kui sama valdkonna ettevõtjaid koheldakse erinevatest eelarvepiirangutest tulenevalt liikmesriigiti erinevalt. Seetõttu tuleb konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõus käsitleda kolme konkreetset eesmärki: kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu minimeerimine, CO<sub>2</sub>-heite kulutõhusa vähendamise eesmärgi säilitamine ELi HKS-i osana ja konkurentsimoontuste minimeerimine siseturul. Kui suuniste eelnõu on vastu võetud, kindlustab komisjon nende koosõla ja soodustava koostoime kõigi rohelise kokkuleppe raames esitatavate asjakohaste kliimaga seotud poliitikavahenditega, et tagada CO<sub>2</sub>-heite tõhus maksustamine kogu majanduses, austades samas võrdseid võimalusi.

HKS-i direktiivi artikli 10c kohaselt võivad liikmesriigid, kes täidavad teatavaid tingimusi, mis on seotud SKP tasemega elaniku kohta võrreldes liidu keskmisega, teha erandi HKS-i direktiivi artikli 10a lõikes 1 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt lubatud heitkoguse ühikuid elektrienergia tootmiseks tasuta ei eraldata. Need liikmesriigid võivad üleminekuperioodil eraldada elektritootmiskäitistele lubatud heitkoguse ühikuid energeetikasektori moderniseerimiseks, mitmekesistamiseks ja säästvaks ümberkujundamiseks tasuta.

Kuna HKS-i kaudsete kulude hüvitamine artikli 10a lõike 6 alusel ja lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamine HKS-i direktiivi artikli 10c alusel kujutavad endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 tähenduses, saab neid meetmeid kohaldada alles pärast seda, kui komisjon on tunnistanud need siseturuga kokkusobivaks kookõlas ELi toimimise lepingu artikli 107 lõigetega 2 ja 3. HKS-i suunistes on sätestatud nõuded, mida komisjon järgib meetmete kokkusobivuse üle otsustamisel.

Praegused HKS-i suunised pärinevad 2012. aastast ja kaotavad kehtivuse 31. detsembril 2020. Seetõttu tuleb need HKS-i järgmiseks kauplemiss perioodiks (2021–2030) läbi vaadata.

HKS-i suuniste läbivaatamiseks kogus komisjon andmeid avaliku konsultatsiooni käigus, millele järgnes 2019. aastal suunatud konsultatsioon. Konsultatsioonide tulemuste põhjal hindas komisjon kehtivaid suuniseid. Hindamise tulemuste ja käesoleva avaliku konsultatsiooni tagasiside alusel koostab komisjon eri läbivaatamisvõimaluste mõjuhinna.

## **2. Kaudsete kulude hüvitamine**

Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu eesmärk on vähendada HKS-i kaudsetest kuludest tulenevat kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu, minimeerides samal ajal konkurentsimoontusi ja säilitades stiimulid kulutõhusalt vähendada majanduse CO<sub>2</sub>-heidet. Suuniste eelnõus võetakse arvesse läbivaadatud HKS-i direktiivi uusi sätteid, turutingimuste arengut ja liikmesriikide varasemaid kogemusi.

Käesolevas jaotises antakse ülevaade peamistest muudatustest, mida komisjon läbivaatamisprotsessi praeguses etapis kaalub. Komisjon rõhutab, et konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu tekst ei ole lõplik ja seda hinnatakse uuesti käesoleva avaliku konsultatsiooni käigus saadut tagasisidet ja tõendeid arvestades.

## *2.1. Abikõlblikud sektorid*

Esiteks on ettepanekus võrreldes HKSi 2012. aasta suunistega ajakohastatud ja piiratud loetelu sektoritest, millel on õigus saada hüvitist. Loetelu sisaldab kaheksat sektorit, milles määratluse kohaselt on kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht kõige suurem.

Abikõlblike sektorite loetelu koostamiseks kasutatav meetodika tugineb läbivaadatud HKSi direktiivi artiklis 10b määratletud kasvuhoonegaaside heite ülekandumise näitajale, mis arvutatakse üksnes kaudsete kulude põhjal. Abikõlblikkuse jaoks nõutav kasvuhoonegaaside heite kaudse ülekandumise näitaja on 0,2. Peale selle peab abikõlblike sektorite kaubavahetuse intensiivsus olema vähemalt 20 % ja kaudsete heitkoguste mahukus vähemalt 1 kg CO<sub>2</sub>/euro. Need väärtused arvutatakse NACE-4 koodi tasandil, kasutades andmestikku, mille alusel on koostatud ka HKSi lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamisel kasutatav kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohuga sektorite loetelu.

Need kvantitatiivsed kriteeriumid on välja töötatud uuringu põhjal, milles hinnati HKSi kaudsete kulude mõju valitud sektoritele järgmisel kauplemisperioodil. Kõnealune uuring avaldatakse ka suuniste eelnõu üle peetavate konsultatsioonide raames.

Komisjon võib avaliku konsultatsiooni käigus saadud tagasisidet ja tõendeid arvestades ning kvalitatiivsetest kaalutlustest lähtudes otsustada lisada veel sektoreid, tingimusel et nende kasvuhoonegaaside heite kaudse ülekandumise näitaja on vähemalt 0,2 ja et uuringu konsultandi hinnangul on kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht nende sektorite puhul vähemalt keskmine.

## *2.2. Abi osatähtsus ja järkjärguline vähendamine*

Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõus määratakse kindlaks ka abi osatähtsus, st HKSi kaudsete kulude maksimaalne osa, mida liikmesriigid saavad hüvitada. Ettepaneku kohaselt jääb abi osatähtsus endiseks (75 %). See väärtus vastab abi osatähtsusele, mida kohaldati varasemate suuniste alusel HKSi kolmanda kauplemisperioodi lõpus.

Eelnõuga antakse liikmesriikidele ka võimalus piirata veelgi abisaajate HKSigagi seotud kaudseid kulusid, mis mõjutavad nende kogulisandväärtust. Selle uue võimaluse eesmärk on piirata HKSi kaudseid kulusid sektorites, mille puhul võivad need kulud isegi pärast 75-protsendilise hüvitise kohaldamist moodustada ebaproportsionaalselt suure osa nende kogulisandväärtusest. Sidusrühmadel palutakse esitada arvamusi selle uue võimaluse kohta.

Erinevalt 2012. aasta HKSi suunistes sätestatust ei oleks abi osatähtsus kahanev, vaid jääks kogu HKSi kauplemisperioodi jooksul samaks. Selle asemel ajakohastab komisjon vahepeal elektritarbimise tõhususe võrdlusaluseid, lähtudes kõige energiatõhusamast tootmismeetodist konkreetse toote puhul, et võtta arvesse kõige uuemaid andmeid ja tootmisprotsesse. Komisjon leiab, et tõhususe võrdlusaluste selline ajakohastamine võimaldab tõhususe võimalikku kasvu asjaomastes sektorites paremini ära kasutada kui abi osatähtsuse eelnevalt kindlaks määratud vähendamine.

Komisjon kaalub käesolevate suuniste raames elektritarbimise tõhususe võrdlusaluste ajakohastamise meetodika ühtlustamist ELi HKSi direktiivi artikli 10a lõikes 2 sätestatud meetodikaga (vt konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu jaotise 14 punkt 13). Selle meetodika kohaselt ekstrapoleerib komisjon iga võrdlusaluse jaoks iga-aastase vähendamismäära, mis põhineb varasemal tõhususe suurendamisel. Sidusrühmadel palutakse esitada oma seisukohad sellise meetodika kasutamise kohta tulevastes suunistes.

Liikmesriigid peaksid vajaduse korral oma asjaomaseid kavasid muutma, et viia need kõnealuste uuendustega vastavusse.

### 2.3. Abisumma arvutamise valem

Kolmandaks arvutatakse HKSi kaudsete kulude hinnanguline summa ja sellest tulenevalt maksimaalne abisumma näitajate alusel, mis on võrreldavad HKSi 2012. aasta suunistes kasutatavate näitajatega.

- Jätakuvalt kohaldatakse diferentseeritud piirkondlikke CO<sub>2</sub>-heite koefitsiente, mis kajastavad fossiilkütustest toodetud elektrienergia CO<sub>2</sub>-mahukust konkreetsetes geograafilises piirkonnas. Selleks on asjaomased geograafilised piirkonnad määratletud sama metoodika alusel, mida kasutati HKSi 2012. aasta suunistes, st lähtudes turgude liitmise ja hindade tegeliku lähenemise määrast, kasutades ajakohastatud majandusandmeid.
- Arvutamisel kasutatav võrdlustoodang vastab abi andmisele eelnenud aasta tegelikule toodangule. HKSi 2012. aasta suuniste mõjuhinnangus märgiti, et selline võimalus võib hägustada HKSi hinnasignaale ja stiimuleid elektritarbimise tõhustamiseks. Kuna aga HKSi kaudsed kulud hüvitatakse vaid osaliselt, toob tootmise suurenemisega kaasnev elektritarbimise suurenemine ettevõtja jaoks alati kaasa ka suuremad elektrikulud. Seepärast leiab komisjon, et tegelike toodangunäitajate aluseks võtmine kajastab kõige täpsemalt iga abisaaja kantud kaudseid kulusid ja säilitab energiatõhususe stiimuli. Kuna varasem toodang aga, vastupidi, ei võimalda arvutada üksiku ettevõtja tegelikke kaudseid kulusid, ei säilita see täielikult ettevõtja stiimulit muuta oma tootmist tõhusamaks. Olukorras, kus varasem toodangunäitaja on tegelikust näitajast suurem, vähendaks varasema väljundi võrdlusnäitajana kasutamine HKSi hinnasignaali ja kahjustaks seega stiimulit energiatõhusust suurendada.
- Elektritarbimise tõhususe võrdlusaluseid (tootepõhine elektritarbimine toodetud tonni kohta, mis on saavutatud kõige energiatõhusama tootmismeetodiga konkreetse toote puhul) ajakohastatakse HKSi järgmise kauplemisperioodi alguses. Samuti ajakohastatakse neid üks kord järgmise kauplemisperioodi keskel.
- Abisumma arvutamisel võetakse jätkuvalt aluseks ELi lubatud heitkoguse ühikute üheaastaste täriminlepingute päevahindade keskmine.

Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõust puuduvad esialgu mitmed abisummade arvutamiseks kasutatavad näitajad, mis kehtestatakse hiljem. See puudutab elektritarbimise tõhususe võrdlusaluseid, eespool nimetatud kogulisandväärtuse ülempiiri tegelikku taset ja tegelikke piirkondlikke CO<sub>2</sub>-heite koefitsiente. CO<sub>2</sub>-heite koefitsiendid kehtestatakse Eurostati uusimate andmete põhjal (2019) ja neid ajakohastatakse üks kord järgmise kauplemisperioodi keskel. 2025. aastal hindab komisjon ka seda, kas on ilmnenud lisaandmeid, mis võimaldaksid parandada ja muuta CO<sub>2</sub>-heite koefitsientide arvutamise metoodikat, st võtta arvesse vähese CO<sub>2</sub>-heitega tehnoloogia üha suuremat hinnakujundusrolli ELi elektriturgudel.

## *2.4. Tingimuslikkus*

Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõus tehakse ka ettepanek tugevdada HKSi kaudsete kulude hüvitamise tingimuslikkust, minnes kaugemale energiatõhususe direktiivis 2012/27/EL juba sätestatud kohustustest. Sidusrühmadel palutakse esitada arvamusi uue tingimuslikkuse nõude kohta. Liikmesriigid oleksid kohustatud kontrollima, kas abisaajad, olenemata nende suurusest, on läbi viinud või kohustunud läbi viima energiaauditi või kas neil on olemas energia- või keskkonnajuhtimissüsteem<sup>2</sup>. Liikmesriigid peaksid jälgima ka seda, kuidas suurettevõtjad rakendavad sellest tulenevaid soovitusi. Liikmesriigid peaksid jälgima selle nõude täitmist. Samuti saab komisjon kontrollida selle nõude täitmist heakskiidetud kavade järelevalve raames.

## **3. Elektritootmise moderniseerimine**

Uued sätted, mis on seotud lubatud heitkoguse ühikute üleminekuperioodil tasuta eraldamisega elektritootmise moderniseerimiseks, on suures osas ette kindlaks määratud läbivaadatud HKSi direktiivi artiklis 10c. Seda liiki abi eesmärk on energeetikasektori moderniseerimine, mitmekesistamine ja jätkusuutlik ümberkujundamine. Projektide puhul, mille investeeringute kogusumma ületab 12,5 miljonit eurot, antakse abi konkureeriva pakkumismenetluse alusel, mis vastab konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõu nõuetele. Alla 12,5 miljoni euro suuruste projektide puhul tuleks samuti korraldada riigiabi hindamine.

## **4. Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõust välja jäetud meetmed**

Kuna ükski liikmesriik ei ole rakendanud teatavaid HKSi 2012. aasta suunistes sätestatud abiliike, nagu näiteks abi, mis on seotud väikeste käitiste ja haiglate väljajätmisega ELi HKSist, on komisjon asjaomased sätted oma ettepanekust välja jätnud. Kui liikmesriigid otsustavad selliseid meetmeid edaspidi rakendada, analüüsib komisjon neid vahetult ELi toimimise lepingu alusel.

Konsulteerimiseks esitatud suuniste eelnõud ei kohaldata ka riigiabi suhtes, mida antakse HKSi direktiivi artikli 10d alusel loodud moderniseerimisfondi kaudu investeeringutele, mille eesmärk on energiasüsteemi moderniseerimine ja energiatõhususe tõendamine.

---

<sup>2</sup> Näiteks määrus (EÜ) nr 1221/2009 organisatsioonide vabatahtliku osalemise kohta ühenduse keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemis (EMAS) (ELT L 342, 22.12.2009, lk 1–4).