



KLIIMAMINISTEERIUM

Ülle Madise
Õiguskantsleri Kantslei

Teie 15.10.2024 nr 7-4/241596/2405945

Meie 10.12.2024 nr 1-17/24/4935-2

Vastused biokütuse tarbimisse lubamise nõuete
rakendamise küsimustele

Austatud Ülle Madise

Vastame ministeeriumile esitatud biokütuse tarbimisse lubamise nõuete rakendamise riikliku järelevalve korraldusega seotud päringule küsimuste kaupa. Vabandan vastuse viibimise pärast.

1) Kas riiklik järelevalve on korraldatud Teie hinnangul parimal võimalikul viisil?

Transpordi taastuenergia kohustused tulevad Euroopa Liidu õigusest¹ ja on Eesti õigusse üle võetud vedelkütuse seaduses (VKS). Kohustuse täitmise järelevalve süsteemi on 2018. aastast ehitatud võimalikult vähesele bürokraatiale ja turuosalistele paindlikkuse pakkumisele. Andmeid esitatakse turuosaliste poolt vastavusdokumentide süsteemis (VDS), kust saavad vajaliku info kätte nii Keskkonnaamet (KeA) kui Maksu- ja Tolliamet (MTA), kes vastava info alusel teostavad riiklikku järelevalvet. Kohustuste täitmine on kehtivates õigusaktides turuosaliste varasemal soovil ja nendega koostöös tehtud võimalikult paindlikuks: neil on vabadus ise valida viise, mida biokohustuse täitmiseks kasutada². Aastani 2020 pidi biokütuse komponent püsisekamise kohustusena sisalduma igas kütuseliitris tagamaks, et oleks lihtsam kohustuse täitmist kontrollida. Kuna turuosalised hindasid, et süsteem oli sel kujul piirav ja eesmärki raske ning teatud olukordades kulukas täita, kujundati süsteem alates 1.04.2020 ümber ja liitriühik kohustus asendati paindlikuma aastapõhise kohustusega³. Paindlikkuse vastukaaluks sätestati kõrgemad trahvimäärad kohustuste rikkumise eest. Varasemalt kehtis maksimaalne trahvimäär kuni 400 tuh €, muudatuse järel hakkas kehtima trahvimäär 10 miljonit €, mida on tänaseks veelgi karmistatud⁴.

¹ EL taastuenergia direktiiv (EL) 2018/2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32018L2001>

² Nt andes tarbimisse biometaani, vesiniku või elektrienergiat, ostes lõpptarbimisse antud või antavat biometaani, vesiniku või elektrienergia koguerenergia statistikat segades müüdavasse kütusesse biokütust või müües eraldi 100% biokütust.

³ [Vedelkütuse seaduse ja vedelkütuse seaduse muutmise seaduse muutmise seadus – EIS](#)

⁴ Eelnõuga [356SE](#) muudeti VKSis sätestatud trahvimäärasid. Varasem VKS ei võimaldanud väärteo eest kehtestada karistust üle 10 miljoni euro. Turuolukorda arvestades võis rikkumisest saadav majandustulu vahel olla märgatavalt kasumlikum kui seadusega ette nähtud maksimaalne trahvisumma. Seetõttu muudeti trahvisummat kohustuse täitmata jätmise eest tagamaks, et ELi taastuenergia direktiivi eesmärk täidetakse ja seadust täielikult järgitakse – mõjus sanktsioon on selline, mis näitab, et kohustuse täitmata jätmine ei ole odavam. Et rikkumise eest rakendatav trahv oleks märgatavalt suurem kui võimalikust rikkumisest saadav majanduslik kasu, määrati trahvisummaks 125 eurot kohustuse täitmise puudujääva iga gigadžauli eest. Nt 1,5 protsendipunkti ulatuses kohustuse mittetäitmisel (nt kui täideti 6%, mitte 7,5%), võib trahvisummaks kujuneda 6,1 kuni 22 miljonit eurot.

Riigiasutuste riikliku järelevalve pädevused on sätestatud seadustes⁵. Transpordi taastuenergia kohustuste täitmise süsteem (sh riiklik järelevalve) on korraldatud parimate teadmiste baasil, mis ministriumil regulatsiooni kujundamise ajahetkel olid. Regulatsioone luues kaasab ministrium protsessi kõiki asjakohaseid osapooli, sh neid järelevalveorganeid, kes peavad selle regulatsiooni eest vastutama ja tegevusi, s.h menetlusi ellu viima. Seeläbi olid VKS väljatöötamise nii 2016-17 kui ka hilisemates muudatustes kaasatud ka KeA ja MTA. Muudatuste menetluses kirjeldati seletuskirjas ka muudatuste jõustamiseks vajalik täiendav ressurss. Taastuenergia kohustuse regulatsiooni on täiendatud vastavalt EL õigusaktide muudatustele kui ka regulatsiooni aja- ja asjakohastamise eesmärgil parandades ühtlasi ka riikliku järelevalve mõjusa toimimise võimalusi. Kooskõlastusel oleva VKS muutmise eelnõuga⁶ kavandatakse täpsustada järelevalveasutuste pädevusi, kus mh tunnistatakse kehtetuks Konkurentsiameti pädevused, täpsustatakse KeA ja MTA pädevusi ning lisatakse Transpordiameti pädevused. Uue taastuenergia direktiivi ülevõtmise eelnõuga oleme KeA ja MTA praktikas ilmnenu tagasiside baasil kavandamas VKS muudatusi võimaldamaks taastuenergia kohustuse täitmist senisest veelgi tõhusamalt kontrollida. Eelnõu kooskõlastamine on kavandatud 2025. aasta I poolde.

2) Millisena näete enda asutuse pädevust ja ülesandeid seoses biokütuse tarbimise lubamise nõuete täitmise üle järelevalve tegemisega?

Ministrium valitsusasutusena on täidesaatva riigivõimu asutus, kelle pädevused ja ülesanded on määratletud seadustega ja KliM [põhimäärusega](#). Kokkuvõtlikult on ministriumi pädevuses poliitika kujundamine (õigusloome) ja selle elluviimise (sh riikliku järelevalve süsteemi) korraldamine ning vajadusel teenistusliku järelevalve korraldamine seadusega ettenähtud korras.

Teenistuslik järelevalve on juhtimisvõte, mille teostamine on reguleeritud *VVS* §-s 93 ja mida iseloomustab otsese sekkumise õigus. KeA on *VVS* kohaselt valitsusasutus, täidesaatva riigivõimu ametiasutus, mis on järelevalvetegevuses sõltumatu, arvestades seaduses sätestatud piiranguid. Täitevvõimu tegevust ja otsuseid saab seaduses sätestatud korras ja ulatuses kontrollida kohus. Kuna KeA puhul on tegemist täitevvõimu asutusega KliM valitsemisalas, siis tähendab see, et KliM vastutab selle eest, et KeA tegevus oleks õiguspärane, otstarbekas, tulemuslik ja kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Ministril on pädevus kontrollida valitsusasutuse tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust, kuid tuleb jälgida, et ei ületata nt *VVS* § 93 lg 6 p 1 toodud piirangut.

Üldistes küsimustes on ministriumil õigus esitada küsimusi, paluda dokumente ja teha nende alusel järeldusi. Kui on selgunud süsteemsed vead või ministriumile tundub, et KeA tegevuses

⁵ Atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 217 järgi teostab riiklikku järelevalvet seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle peatükis sätestatud erisusi arvestades KeA.

VKS § 20 lg 1 järgi seaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad riiklikku järelevalvet vastavalt oma pädevusele: 1) Konkurentsiamet; 2) MTA; 3) TTJA; 4) KeA.

(2) Konkurentsiameti pädevusse kuulub: 1) registriandmete kontroll; 2) kütuse ja kütuse käitlemise nõuetele vastavuse kontrollimine; 3) nõuetele mittevastava kütusega tehtavate toimingute heakskiitmine.

(3) MTA pädevusse kuulub: 1) tegevusloa olemasolu kontrollimine kütuse käitlemisel; 2) kütuse nõuetele vastavuse ja nõuetele vastavust tõendavate dokumentide kontrollimine kütuse käitlemisel; 2¹) kütuse käitlemise nõuetele vastavuse kontrollimine; 3) kütuse käitlemise aruannete ja kütuse käitlemise andmekogu andmete töötlemine; 4) nõuetele mittevastava kütusega tehtavate toimingute heakskiitmine; 5) kütuse seaduse §-s 21 nimetatud nõudele vastavuse hindamine; 6) kütusemahuti registreerimise kohustuse täitmise kontroll ning järelevalve seaduse §-s 193 nimetatud andmekogusse kantud andmete õigsuse üle.

(4) TTJA pädevusse kütuse müügil kuulub: 1) tegevusloa olemasolu kontrollimine kütuse käitlemisel; 2) kütuse ja kütuse käitlemise nõuetele vastavuse kontrollimine; 3) nõuetele mittevastava kütusega tehtavate toimingute heakskiitmine.

(5) KeA pädevusse kuuluvad kütusemahuti registreerimise kohustuse täitmise kontroll ning järelevalve seaduse §-s 2¹ sätestatud kohustuse ja §-s 2⁴ nimetatud aruande esitamise kohustuse täitmise ja aruande seaduses sätestatud nõuetele vastavuse üle.

Majandustegevuse auditeerimine ei ole kehtiva *VKS* kohaselt KeA pädevuses. *VKS* § 2⁵ lõikes 1 on sätestatud, et KeAl on õigus nõuda tarnijalt *VKS* § 2⁴ lõikes 1 nimetatud aruande sõltumatut auditeerimist, kui KeAl on põhjendatud kahtlus aruandes kajastatud biokütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse tõendamise õigsuses. Tegemist on KeA kaalutusotsusega, mille rakendamist otsustab amet vastavalt konkreetsele olukorrale.

VKS §2¹ sätestatud kohustuse rikkumisel rakendab majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (*MSÜS*) sätestatud meetmeid majandushaldusasutus, kes teeb vastava otsuse, arvestades kõiki menetluses olulisi asjaolusid. Kui võrd *VKS* ei sisalda loa peatamise või kehtetuks tunnistamise osas erisusi, kohalduv nimetatud tegevusele *MSÜS* § 43, mille kohaselt saab tegevusloa peatada majandushaldusasutus. Majandushaldusasutus on *MSÜS* § 7 kohaselt haldusorgan, kes täidab talle seadusega pandud ülesandeid vähemalt ühel alljärgneval viisil: 1) tegevusloa taotluse lahendamise; 2) majandustegevuse peatamine või keelamine; 3) tegevusloa peatamine või kehtetuks tunnistamine; 4) ettevõtja majandustegevuse üle riikliku järelevalve teostamine.

⁶ [Vedelkütuse seaduse muutmise seadus – EIS](#)

on puudujäägid, siis saab teenistusliku järelevalve korras välja selgitada, kas töökorralduses on midagi, mida tuleks muuta. Süsteemseid soovitusi tohib ministeerium anda. Ministeerium ei saa teostada teenistuslikku järelevalvet konkreetse menetlusega seotult, sekkuda riiklikku järelevalvesse ja konkreetsete süütegude lahendamisse.

Üldiste küsimuste näitena saame tuua, et ministeeriumi siseauditi osakond tutvus ühele päringule vastamisel KeA protsessi korraldamisega seotud juhendiga „Biokütuste tarneandmete kontrollimine“ ja mh KeA ja kütuseturu osaliste, KeA ja ministeeriumi ning KeA ja MTA vahelise kirjavahetusega. Samuti paluti KeAl täiendavaid selgitusi seotult üldiste protsessidega. Lisaks on varasemate aastate siseauditi toimingute tulemusel tehtud KeAl erinevaid soovitusi keskkonnajärelevalve menetluste üldise korraldamisega seotult (sh soovitusi, mille rakendamise kokkulepitud ajad ei ole käesolevalt saadud). Tegevusvaldkonna üldisemat kontrolli on ministeeriumil võimalik teostada ka edaspidi nt siseauditi osakonna teostatavate audititööde kaudu.

3) Kas KeA või MTA järelevalve pädevus on piisavalt selgelt piiritletud? Kas on esinenud pädevusvaidlusi?

Kui regulatsioone on loodud või muudetud, siis on ministeerium alati lähtunud parimast sel hetkel teada olnud infost. Praktikas selguvad uued nüansid ja need nüansid peab selgumise järel omakorda regulatsioonidesse sisse viima. Oleme juba VKS muutmiste käigus täpsustanud KeA pädevusi 2024. aastal jõustunud seaduse muudatusega (356SE), kus VKS § 20 lõiget 5 muudeti: *(5) KeA pädevusse kuuluvad kütusemahuti registreerimise kohustuse täitmise kontroll ning järelevalve käesoleva seaduse §-s 2¹ sätestatud kohustuse ja §-s 2⁴ nimetatud aruande esitamise kohustuse täitmise ja aruande käesolevas seaduses sätestatud nõuetele vastavuse üle.*

KeA ja MTA pädevus biokohustuse täitmise järelevalves on jagatud. Näitena toome viimasel ajal arutluse all olnud küsimuse, kas majandustegevuse keelamine on proportsionaalne meede biokohustuse täitmata jätmise korral ja kas pädevus kütuse turule laskmist (kütuse müügiluba ning kütuse tarbimise laskmise luba) peatada on KeAl või MTAl. MSÜS võimaldab tegevusloa peatamist, keelamist, aga praktikas on KeA ja MTA üldseadusest tulenevale võimalusele sisse vaadanud ja on selgunud, et täna ei ole võimalik vastavaid tegevusi ei MTAl ega KeAl teostada, sest esineb puudujääke õigusloomes. Ametite ülesanne ongi ministeeriumile anda selgitusi, kuidas õigusloomet parendada, et õigusloome toetaks nende tegevusi. Sellega käesolevalt tegeleme ning MTA ja KeA on novembri lõpuks esitamas ettepanekuid võimalikeks seadusemuudatusteks, misjärel ministeerium analüüsib esitatud ettepanekuid, kooskõlastab ministeeriumidega ja algatab regulatsiooni muudatused.

Lisaks KeA ja MTAl on riikliku järelevalve pädevused ka Konkurentsiametil ja TTJAl, ning regulatsiooni vaadates on ülesandeid sarnaselt sõnastatud, mistõttu ei saa lugeda pädevusi selgeteks piiritletuks. Konkurentsiamet on hiljutise kütuseturu analüüsiga⁷ seotult juba ministeeriumiga suhelnud ja oleme pädevusi biokohustuse järelevalves muutmas (vt eespool). Samuti plaanime üle hinnata TTJAga pädevusi.

Ka järgnevate VKS muudatustega plaanitakse pädevate asutuste ülesandeid korrigeerida ning täpsemaks kirjutada, et tulevikus vältida asutuste vahel ebaselgust nendes ülesannetes.

4) Kas järelevalveasutused saavad järelevalve tõhustamiseks kasutada sobivaid ja proportsionaalseid abinõusid ning puuduvad takistused nende rakendamiseks? Tooge palun näiteid nii sellest, kus abinõudest on piisanud kui ka sellistest juhtumitest, mil järelevalve tegemine oli takistatud.

Oleme seisukohal, et sellele küsimusele oskavad järelevalveasutused kõige paremini vastata. Senimaani on KliM alati püüdnud asutustelt saadud ettepanekuid ja tagasisidet õigusloomel võimalusel arvesse võtta.

Eelpool mainitud ning suvel 2024 jõustunud eelnõuga ([356 SE](#)) tehti VKS-i järgmised muudatused:

⁷ [Eesti kütuseturg toimib, aga vajab tarbija huve teenivat tõhusat järelevalvet ja läbipaistvust | Konkurentsiamet](#)

- 1) kohustuse täitmise arvestusperioodi lühendati poolele aastale senise kalendriaasta asemel ja võimaldatakse esimese poolaasta kohustust ületava osa võtta arvesse sama kalendriaasta teise poolaasta kohustuse täitmisel või müüa see seaduses sätestatud korras teisele tarnijale;
- 2) loodi võimalus kütuse importimisel, tarbimisse lubamisel ja kütuse maksuladustamise lõpetamisel kütuse müüki piirata, kui esineb põhjendatud kahtlus, et kütusemüüja jätab käibemaksudkohustuse täitmata, ka siis, kui tegemist ei ole tegevusloa taotluse menetlemisega;
- 3) kohustuse rikkumise eest sätestati rahatrahv, mis on proportsionaalne rikkumise suurusega ja kütusemüüja arvatava tuluga juhul, kui ta jätab biokomponendi lisamise kohustuse täitmata. Edaspidi arvestatakse juriidilise isiku trahvisummaks 125 eurot iga gigadžauli eest, mis jääb nõutud määrast kohustuse täitmise perioodi lõpuks täitmata;
- 4) sätestati konkreetne väärtegude aegumistähtaeg – neli aastat. Õiguskorra tagamise huvides on korrektne, et kõik avastatud menetlused saaks viia lõpuni aegumistähtaja jooksul.

5) Kuidas saaks nõuete järgimist või selle üle järelevalve tegemist tõhustada? Kas selleks tuleks muuta õigusakte? Kui, siis milliseid?

Lisaks seni tehtud ning kavandatud muudatustele (vt täpsemalt küsimusele nr 1 vastus), võib õigusaktide muutmine olla vajalik kütuse müügi ja tarbimisse lubamise ning majandustegevuse peatamise või keelamise protsessides. Arutame võimalusi ja vajadusi KeA ja MTAga.

Mitmed viimase aja päringud ja arutelud on olnud seotud lähteainete ja nende kasutamise täpsemate tingimustega, mida teistes riikides on samuti lahendatud õigusaktidega (biokütuse lähteainete nimekirjaga). Esmase lahendusena kavandab KeA avaldada oma veebilehel lähteainete tabeli, mis kirjeldab, millise kordajaga millist lähteainet saab kasutada.

6) Kas vedelkütuse seaduse §-s 2^s sätestatud auditeerimine võiks olla kohustuslik kõigile kütuse tarnijatele, näiteks sarnaselt elektroonilise side seaduse §-s 87^s sätestatuga?

Kõnealune auditeerimise nõue tuleneb direktiivist (EL) 2018/2001. Nõue käsitleb auditeerimiskohustust biokütuste säästlikkuse kriteeriumite täitmise kohta ning on kohustuslik vaid siis kui KeA hinnangul on kahtlus kriteeriumite täitmisel. Seega ei ole VKS auditeerimine võrreldav elektroonilise side seaduses sätestatuga.

7) Ülevaade biokütustele seatud nõuete rakendamisega toimunud ja käimas menetlustest.

Täpsema sisendi enda menetlustest saavad anda KeA ja MTA. Ministerium on oma tegevustes arvestanud ennekõike järgmiste menetlustega, et tagada KeA sõltumatus järelevalvetevõttes:

- 2021. aastal jäi Olerex AS-il biokohustus täitmata väikses ulatuses, mille osas algatati vääртеomenetlus nr 940022000783, s.o kütuse elutsükli jooksul tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise osakaalu kohustuse täitmata jätmise osas AÕKS § 235¹ järgi ja selles osas on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus (15. august 2023 nr 4-23-743). 2021 aasta osas tekkisid uued kahtlused 2024 alguses, kui võimalikud süüteod olid juba aegunud.
- 2022. aastal oli Olerex AS puhul tegu valeandmete esitamisega.
 - Vääртеomenetlus nr 940023000098 biokohustuse täitmata jätmise eest leidis kinnitust kütuseproovide tulemustega (biokütuse asemel oli tavaline fossiilne diiselkütus). Vääртеomenetluse rikkumises kütuse elutsükli jooksul tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise osakaalu kohustuse täitmata jätmise (AÕKS § 235¹) ja tarbimisse lubatud biokütuse osakaalu kohustuse täitmata jätmise (VKS § 33¹ lg 2) eest on ettevõttele määratud rahatrahv, menetlus sai Riigikohtu lahendi 28.11.2024 nr [4-24-37/31](#).
 - 2022. aasta biokohustuse täitmise kohta valeandmete esitamise eest algatud kriminaalmenetlust menetleb prokuratuur.
- 2023. aastal esitatud aruannetes on Olerex AS deklareerinud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/2001 IX lisas B nimetatud lähteainetest toodetud biokütust rohkem kui lubatud 1,7%. Seetõttu ei kinnitatud KeA ametniku poolt 2023. aasta detsembrikuu aruannet ning algatati võimaliku biokütuse kohustuse osakaalu täitmata jätmise tõttu vääртеomenetlus nr 940024000264 VKS § 33¹ lg 2 järgi, mis on menetluses. 2023 aasta kohustuse rikkumisel

täideti biokohustus HVO-ga, kuid seda tehti UCO-ga (kasutatud toiduõli), millel on regulatsioonis toodud ka ülempiir 3,4 % kogumahust (7,5 % lõpptarbimisse suunatud kütusest), seetõttu ei saa kogu Olerex AS-i poolt turule lastud HVO-d biokohustuse täitmisel arvesse võtta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Yoko Alender
kliimaminister

Maarja Kilter, 626 2932
maarja.kilter@kliimaministeerium.ee