

## Lisa 3. Jäätmete energiakasutuse tasu riigiabi analüüs

### jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde

#### 1. Kavandatav regulatsioon

Keskkonnatasude seaduses (KeTS) tehakse muudatused lähtuvalt sellest, et läbi keskkonnatasude motiveerida tavajäätmete ringlussevõtu eelistamist nende põletamisele ja ladestamisele ning, et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega.

Eelnevalt nimetatud eesmärkide saavutamiseks kehtestatakse KeTS-s keskkonnatasu tavajäätmete, v.a puidujäätmete põletamisele energia saamise eesmärgil.

Jäätmete energiakasutuse saastetasumäärad jäätmetonni kohta on alates 1. jaanuarist 2026. a järgmised:

- 1) prügi (segaolmejäätmed) – 60 eurot;
- 2) tavajäätmed, välja arvatud puidujäätmed ja prügi (segaolmejäätmed)– 50 eurot.

Kas erisused jäätmete energiakasutuse saastetasu maksimises on riigiabi:

- 1) ohtlike jäätmete põletajatele;
- 2) puidujäätmete põletajatele;
- 3) tavajäätmete, välja arvatud segaolmejäätmete, põletajatele?

#### 2. Riigiabi mõiste

Riigiabiks Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 107 lõikes 1 sätestatud abi. Nimelt sätestab ELTL artikkel 107 lõige 1, et kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust.

Seega on riigiabi olemasoluks vajalik, et esineksid kõik neli kriteeriumit üheaegselt:

- 1) abi antakse riigi, linna või valla vahenditest;
- 2) abimeetmel on valikuline iseloom, st meede on suunatud teatud ettevõtjale, ettevõtjate grupile või mingite kindlate kaupade tootmiseks;
- 3) abimeede annab eelise abi saajale;
- 4) abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

Meede, mis ei too kaasa riigi ressursside üleandmist, kuid samas asetab soodustuse saajad soodsamasse olukorda, võib anda soodustuse saajatele valikulise eelise, kujutab endast ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses riigiabi. Seevastu maksusoodustus, mis tuleneb üldmeetmest, mida kohaldatakse vahet tegemata kõikide ettevõtjate suhtes, ei kujuta endast riigiabi selle sätte tähenduses. Samas meede, mis eristab kõnealuse õigusliku regulatsiooni eesmärgi seisukohast sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras olevaid ettevõtjaid ja mis on seega a priori valikuline, ei ole siiski riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, kui asjaomane liikmesriik tõendab, et vahetegemine on põhjendatud, kuna see tuleneb selle süsteemi olemusest või ülesehitusest, millesse meede kuulub (vt 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. World Duty Free

Group jt, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

### 3. Analüüs

#### 3.1. Võrdlussüsteemi kirjeldamise alused ja seda puudutav kohtupraktika

Maksu (tasude) soodustuste puhul tekib peamine küsimus valikulisuse kohta (2. kriteerium). Seega vaatame esimesena, kas kõnealune meede on valikuline ning seejärel vajadusel teiste kohustuslike elementide sisu.

ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses peab abi alla kuuluv riigi meede soodustama teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Seega ei ole abi mõistega hõlmatud kõik meetmed, mis soodustavad ettevõtjaid, vaid üksnes need meetmed, mis annavad valikulise eelise teatavatele ettevõtjatele, teatavatele ettevõtjate kategooriatele või teatavatele majandussektoritele.

Vastavalt Euroopa Komisjoni riigiabi mõiste teatisele tuleb maksumeetmete puhul hinnata valikulisust kolmejärgulise analüüsiga, mille osas on Euroopa Kohus samal arvamusel<sup>1</sup>:

1) Esiteks tuleb kindlaks teha võrdlussüsteem<sup>2</sup>. Võrdlussüsteem on raamistik, mille alusel hinnatakse meetme valikulisust ning see koosneb järjepidevast reeglite kogumist, mida kohaldatakse üldjuhul objektiivsete kriteeriumide alusel kõikide ettevõtjate suhtes, kes kuuluvad süsteemi eesmärgiga määratletud reguleerimisalasse. Tavaliselt ei ole nende reeglitega määratletud üksnes süsteemi ulatus, vaid ka tingimused, mille alusel süsteemi kohaldatakse, selle reguleerimisalasse kuuluvate ettevõtjate õigused ja kohustused ning süsteemi toimimise tehnilised üksikasjad. Maksude puhul on võrdlussüsteem ehitatud üles sellistele elementidele nagu maksubaas, maksustatavad isikud, maksustatav sündmus ja maksumäärad.

2) Seejärel tuleb uurida, kas meede on erand ülalnimetatud võrdlussüsteemist, kuna teeb vahet ettevõtjatel, kes on võrdlussüsteemi olemuslikke eesmärke arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras. Kui koheldakse erinevalt tegevusi, mille olukord erineb maksu ülesehituses kajastuvast taotletavast olemuslikust eesmärgist, siis ei ole see erandlik kohtlemine. Kui aga soodustus on erand, siis loetakse see esmapilgul valikuliseks.

3) seejärel tuleb hinnata, kas erand on põhjendatav maksusüsteemi olemuse ja ülesehitusega.

Vt ka Euroopa kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-78/08–C-80/08: „Meetme „valikulisusena” liigitamine eeldab esiteks selle kindlakstegemist, missugune on asjaomasel liikmesriigis üldkohaldatav või „tavapärase” maksustamiskord, ja selle eelnevat uurimist. Teiseks tuleb teiseks selle üldkohaldatava või „tavapärase” maksustamiskorra alusel hinnata ja tuvastada, et kõnealuse maksumeetmega antavat soodustust kohaldatakse valikuliselt, tõendades, et see meede on üldkohaldatava korra erand, kuna see eristab ettevõtjaid, kes asjassepuutuva liikmesriigi maksusüsteemi enda eesmärke arvestades on sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras (vt selle kohta eespool 6. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal vs. komisjon, EKL 2006, lk I-7115, punkt 56).“ (p 48) Kohus on selgitanud ka: „Tuleb meelde tuletada, et üldise maksusüsteemi kohaldamisest tehtav erand võib olla põhjendatud üldise maksusüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega juhul, kui liikmesriik on võimeline tõendama, et see meede tuleneb otseselt selle liikmesriigi maksusüsteemi aluspõhimõtetest või suunistest. Sellega seoses tuleb teha vahet konkreetse maksustamiskorraga taotletavate väliste eesmärkide

<sup>1</sup> Euroopa Kohus, 19. detsember 2018, A- Brauerei, C-374/17, ECLI:EU:C:2018:1024, punkt 37.

<sup>2</sup> Komisjoni riigiabi mõiste teatis, p 132 – 134.

ja nende saavutamiseks vajalike maksusüsteemile omaste mehhanismide vahel (6. septembri 2006. aasta kohtuotsus Portugal vs. komisjon, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 81).“<sup>3</sup>

Kohtuasjas T-112/22, Svenska Bankföreningen järeldeb kohus „Kokkuvõtteks võib sedastada – nagu on ka meenutatud eespool punktis 89 –, et maksu olemus ei ole valikuline, kui maksustamise erisused ja neist tuleneda võivad eelised – isegi kui need on põhjendatavad üksnes maksumaksjate vahel maksu jagamist korraldava loogikaga – tulenevad „tavapärase“ reeglistiku selgest ja lihtsast ning mitte erandlikust kohaldamisest, kui võrreldavaid olukordi käsitletakse sarnaselt ja kui need diferentseerimissüsteemid ei kahjusta asjaomase maksu eesmärki. Samamoodi ei tuleks teatavate ettevõtjate suhtes neile omaste olukordade tõttu ette nähtud erisätteid, mis annavad neile õiguse maksu diferentseerimisele või isegi maksuvabastusele, vaadelda valikulisi eeliseid andvana, kui need sätted ei lähe vastuollu kõnealuse maksu eesmärgiga (16. mai 2019. aasta kohtuotsus Poola vs. komisjon, T 836/16 ja T 624/17, EU:T:2019:338, punkt 89, ning 27. juuni 2019. aasta kohtuotsus Ungari vs. komisjon, T 20/17, EU:T:2019:448, punkt 101).“ (p 117)

Sama kohtuasja p 116 leiab kohus seoses maksusubjektidega: „Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa asjaolu, et meetet võidakse kohaldada ainult maksumaksjatele, kes vastavad meetme kohaldamise tingimustele, iseenesest muuta seda meetet valikuliseks (vt 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. World Duty Free Group jt, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 59 ning seal viidatud kohtupraktika; 16. märtsi 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari, C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 58).“

### 3.2. Võrdlussüsteem

Esmalt selgitatakse välja võrdlussüsteem. Võrdlussüsteemiks on käesoleval juhul on keskkonnatasude süsteem tervikuna.

Keskkonnatasude seaduse § 2 kohaselt lähtutakse keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel keskkonnakaitse vajadusest, riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning teatud juhul ka tasustatavast loodusvarast loodavast väärtusest ja riigi tulu teenimise eesmärgist, tekitatavast keskkonnahäiringust ning keskkonnakasutuse eesmärgist ja viisist.

KeTSi tähenduses on keskkonnatasu on keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnakasutus on KeTS-i mõistes maavara kaevandamine, veevõtt, kalapüük, jahipidamine, saasteainete väljutamine välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse, jäätmete kõrvaldamine ladestamise teel prügilasse või muude toimingute abil, mille tulemuseks on jäätmete keskkonda viimine (edaspidi jäätmete kõrvaldamine), jäätmete põletamine energia saamise otstarbel (edaspidi *jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel* või *jäätmete energiakasutus*), tuuleenergiast elektrienergia tootmine, raadamine (KeTS § 3 lg 1, 2).

Keskkonnatasu jaguneb loodusvara kasutusõiguse tasuks, saastetasuks ja keskkonnahäiringu hüvitamise tasuks.

Saastetasu (sh jäätmete kõrvaldamise ja energiakasutuse tasu) makstakse keskkonnatasude seadusega ja selle alusel kehtestatud saastetasumäärade järgi. Tasumäärade kehtestamisel arvestatakse heitekohta saastetundlikkust, saasteaine ohtlikkust, parima võimaliku tehnika kasutamist ja ringmajanduse põhimõtteid.

Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sealhulgas loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete

---

<sup>3</sup> Euroopa Kohus, 19. detsember 2018, A- Brauerei, C-374/17, ECLI:EU:C:2018:1024, punkt 49.

kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara ja jäätmeid tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnanahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest (KeTS § 4 lg 1).

Keskkonnatasu maksab isik, kes on saanud keskkonnalooga või seadusega sätestatud muul alusel õiguse eemaldada looduslikust seisundist loodusvara, väljutada keskkonda saasteaineid, põletada jäätmeid energiakasutuse otstarbel või kõrvaldada jäätmeid või on teinud seda vastavat õigust omamata. Keskkonnatasu maksmise kohustus ei laiene isikule, kelle keskkonnakasutuse ulatus ei nõua keskkonnaloa olemasolu (KeTS § 5 lg 1, 3).

Keskkonnatasu reguleeriv keskkonnatasude seadus on keskkonnavaldkonna eriseadus, mistõttu kohaldub sellele valdkonnale ka keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS), mis on keskkonnavaldkonna üldseaduseks ning moodustab seega osa võrdlussüsteemist.

KeÜS § 12 lõike 1 kohaselt kannab keskkonnanahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise, vältimise, vähendamise või heastamisega seotud kulud nende põhjustaja, kui seadusest ei tulene teisiti. Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse käesolevas jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise eesmärk on käesoleva seaduse §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine (§ 12 lg 2).

KeÜS § 1 sätestab seaduse eesmärgid, mis on ühtlasi kõigi keskkonnavaldkonna seaduste aluseesmärkideks, on tagada:

- 1) keskkonnanahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- 4) keskkonna hea seisund;
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.

Antud juhul on võrdlussüsteemi osaks ka jäätmeseadus oma aluspõhimõtetega, kuna täpsustab nende keskkonda viimisega seotud nõudeid, mis on suunatud sellega tekitatava kahju vähendamisele, samuti muid nõudeid, mis on suunatud KeÜSi § 1 sätestatud eesmärkide täitmisele. JääTSi § 22<sup>1</sup> sätestab jäätmehierarhia põhimõtte, mis paneb paika järgmised prioriteedid:

- 1) jäätmetekke vältimine;
- 2) korduskasutuseks ettevalmistamine;
- 3) ringlussevõtt;
- 4) muu taaskasutamine nagu energiakasutus;
- 5) kõrvaldamine.

Lisaks keskkonnatasude seaduse ja jäätmeseaduse sätetele analüüsiti võrdlussüsteemi kirjeldamiseks ka keskkonnatasude seaduse seletuskirja ja selles väljendatud seadusandja eesmärki. Keskkonnatasude seaduse eelnõu seletuskirjas<sup>4</sup> on keskkonnatasude peamise eesmärgina nimetatud:

- „ergutada looduvarede säästlikku kasutamist;
- tõhustada keskkonnasõbralikuma toorme ja kütuse kasutamist;

---

<sup>4</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/93203ca8-81e0-3840-8e9f-154b44868744/keskkonnatasude-seadus/>

- toetada riigi keskkonnakaitse haldusregulatsioonide kasutamist ning suurendada nende tõhusust;
- aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste muutmisele tootmiskuludeks ja selle arvestamisele toodete hinnasisse;
- ergutada loodusvarade kasutajaid ja keskkonnasaastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid;
- koguda raha loodusvarade säästliku kasutamise, keskkonnakaitse, ja looduse mitmekesisuse säilitamise riiklike meetmete rahastamiseks.“ (lk 1)

Seletuskirjas on ka selgitatud, et keskkonnatasude seaduse eelnõu koostamisel on lähtutud järgmistest põhimõtetest:

- „keskkonnakasutus on Eestis tasuline sellise tegevuse ulatuses, mis nõuab keskkonnavalda olemasolu (müüakse riigile kuuluvate loodusvarade ja keskkonna kasutamise õigust);
- keskkonnakasutusena käsitatakse kasvava metsa uuendusraiet, maavara kaevandamist, veevõttu, kalapüüki, jahipidamist, saasteainete viimist välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse ning jäätmete kõrvaldamist (märkus – eelnõukohase seadusega muutmisel);
- keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel lähtutakse riigi sotsiaalse ning majandusliku olukorra ja keskkonnakaitse vajaduste tasakaalustamisest. Tulenevalt keskkonnaõiguse põhimõtetest ja jätkusuutliku arengu ideest, tuleb valida variant, mis võimaldab asjaolusid arvestades võimalikult kõrget keskkonnakaitse taset ning on samas sotsiaalsete õiguste kaitse ja majandusearengu seisukohast võimalikult vähe piirav;
- kõikide tasuliikide korral sätestatakse, millal ei ole vaja selle keskkonnakasutusviisi eest maksta, millal tuleb maksta tavalises ulatuses ja millal tavalisest erinevas ulatuses;
- loodusvara kasutusõiguse tasumäära kehtestamisel arvestatakse loodusvara kasutuskohta, defitsiitsust (loodusvara on selle seaduse tähenduses defitsiitne, kui selle kvaliteet ja kogus omavad riigimajandusarengu jaoks olulist tähtsust, kuid selle varud on piiratud) ja kasutusviisi keskkonnaohtlikkust;
- saastetasumäärade kehtestamisel arvestatakse saastamise kohasaastetundlikkust, saasteaine ohtlikkust ja parima võimaliku tehnika kasutamist;
- keskkonnakasutaja, kes eirab keskkonnavalda omamise nõuet või kasutab loodusvarasid või saastab lubatud kogusest rohkem, maksab keskkonnatasu kõrgendatud määrajärgi;
- keskkonnatasudest saadav raha jaotatakse seaduses sätestatud ulatuses riigieelarve ja kohalike eelarvete vahel;
- keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuvat raha kasutatakse üldjuhul sihtotstarbeliselt solidaarsusprintsipi kohaselt seal, kus see on riigi keskkonnapoliitika elluviimiseks kõige vajalikum, keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Erandina kasutatakse taastuvate loodusvarade (kalavarude, kasvava metsa, jahilukite) kasutusõiguse müügist laekunud raha nende loodusvarade taastootmiseks.“ (lk 2)

Seletuskirjas selgitatakse keskkonnatasu kui keskkonna majandusliku reguleerimisvahendi eesmärki ja kasutust: „Majandushoobasid, eesmärgiga mõjutada loodusvarade kasutajaid ja saastajaid loodusesäästlikumas suunas, on rakendatud Eestis alates 01.01.1991.../...Ökomaksureformi käivitamine tõstab päevakorda loodusvarade ja keskkonna parema kaitsmise vajaduse. Selle realiseerimiseks tuleb parandada ka looduskasutust reguleerivate hoobade tõhusust ja suurendada majandushoobade toimet. See omakorda tähendab vajadust loobuda senisest liigselt ettevõtjate ja elanike sotsiaalsete huvide järgimisest (st lõpetada majandusarengu toetamine looduskeskkonna arvel), ning toob kaasa keskkonnatasude määrade senisest kiirema tõusu. Eesmärk on anda tootjatele ja elanikkonnale

selge signaal, et Eesti riik soovib oma loodusvarasid ja keskkonda jätkusuutlikult kasutada. Keskkonnatasud peavad olema tasemel, mis mõjutab inimeste ja ettevõtjate käitumist, muutes selle loodushoidlikumaks.“ (lk 2)

Keskkonnatasude seaduse soovitud mõjuna nähakse muuhulgas seda, et seadus:

- motiveerib senisest enam keskkonnakaitset ja loodusvarade säästlikku kasutamist;
- ergutab tehnoloogilist innovatsiooni;
- toetab energiasäästu, alternatiivsete materjalide ja taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu.

### 3.3 Kokkuvõte

Keskkonnatasu kui keskkonna majandusliku reguleerimise vahendi eesmärgiks on mõjutada inimesi ja ettevõtjaid käituma keskkonnasõbralikumal viisil. See, mida miski valdkond näeb keskkonnasõbralikumana ja mida mitte, väljendub vastavas keskkonnavaldkonna seaduses (antud juhul jäätmeseaduses). Juba keskkonnatasude seaduse seletuskirjas on jäätmete saastetasumääradega seoses nähtud eesmärgina anda sõnum jäätmetekitajatele: „leia võimalusi jäätmetekke vähendamiseks, taaskasuta, komposteeri, ära looda ainult jäätmete lõpladestamisele, sest ka see on kulukas. Eelnõu rakendamine soodustab seega keskkonnakaitsest lähtuva jäätmemajanduse arengut.“ (lk 9)

Tasumäär peab olema seega selline, mis mõjutab isikut soovitud suunas käituma. Seejuures on erandid keskkonnatasude süsteemi toimivust tagav regulatsiooni osa (vt ka keskkonnatasude seaduse seletuskirja viide eespool). Kui selleks esinevad keskkonnakaitsekselised argumendid, st üht keskkonnakasutustegevust (seisneb erinevus siis nt keskkonda heidetavas aines, käideldavas materjalis, käitlemisviisis vms) peab soodustama ning teist piirama, peab olema võimalik neid ka erinevalt maksustada, vastasel juhul kaotaks keskkonnatasu oma mõtte.

Tasu kehtestamisel aluseks võetavad asjaolud on kompleksed, KeTSi eesmärgiks on anda võimalikult lai keskkonnatasude kehtestamise raamistik, et süsteem oleks pandlik ning võimaldaks selle kõige efektiivsemat rakendamist KeTSi, KeÜSi ning keskkonnavaldkonna eriseaduse eesmärkide saavutamise nimel. Selleks võimaldab KeTS tasusid varieerida nii geograafilistel alustel („heitekohta saatetundlikkus“), saasteaine või jäätmeliigi kaupa („saasteaine ohtlikkus“, „tekitatav keskkonnahäiring“), keskkonnakasutustegevuse iseloomust lähtuvalt („keskkonnakasutuse eesmärk ja viis“) selle mõjust keskkonnale („tekitatav keskkonnahäiring“) jne. Seega, keskkonnatasu võib varieerida sisuliselt igal viisil ja alusel, mis võimaldab tasu eesmärkide efektiivset saavutamist. Nende sobivust võrdlussüsteemi võimaldab seega hinnata eelkõige tasu eesmärgipärasus, ehk kas ja kui efektiivselt konkreetne tasu eesmärki täidab.

Ülal viidatud seadusesätetest ja seletuskirja viidetest nähtuvalt on peamine alus, millest keskkonnatasu suuruse ja maksuobjekti määramisel lähtutakse, keskkonnakaitse (milline on konkreetset juhul keskkonnakaitse vajadus; millist häiringut tegevusega tekitatakse; milline on keskkonnakasutuse viis ja eesmärk – ka nendest võivad olla tingitud tasude erisused), kuid kindlasti on tasude erisused põhjendatud ka võrdlussüsteemi kuuluvate teise seaduste sh KeÜS ja JääTS tulenevatest põhimõtetest.

Kokkuvõtlikult väljendatuna on jäätmetega seoses asjakohased kolm keskkonnatasude põhieesmärki – keskkonnakasutusega seotud kahju vältimine ja vähendamine, keskkonnahäiringu vähendamine ning jäätmete tõhusamale kasutamisele suunamine,

sealhulgas JäätSis sätestatud jäätmehierarhia tegevuste prioriteetide seadmisele kaasa aitamine, mille JäätS sõnastab jäätmeregulatsiooni ühe aluspõhimõttena.

### 3.3. Jäätmete energiakasutuse tasu erisuste sobitumine võrdlussüsteemi

Jäätmete energiakasutuse tasu peamine eesmärk suunata jäätmeid tõhusamalt kasutama, st et jäätmeid käsitletakse kui ressursi ja neid suunatakse jäätmehierarhiast tulenevalt enne kõike ringlusse, mitte neid ei põletata või kõrvaldata prügilas.

Vastavalt jäätmeseaduse § 15 lõikele 5 on jäätmete energiakasutus jäätmete taaskasutamismoodus (tähistus R1), kus põletuskõlblikke jäätmeid kasutatakse energia tootmiseks nende põletamisel eraldi või koos muude jäätmete või kütusega, kasutades ära tekkinud soojust. Põletatud jäätmeid loetakse jäätmepõletustehases taaskasutatuks ainult sel juhul kui on täidetud jäätmete põletamise parima võimaliku tehnika nõude ja kui põletustehase energiatõhusus on suurem kui 0,6/0,65<sup>5</sup>.

Jäätmete tõhusamaks kasutamiseks ja jäätmehierarhia tagamiseks on Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud ringlussevõtu eesmärgid, mida väljendatakse ringlussevõtu sihtarvudena. Olmejäätmete (sh olmes tekkivate pakendijäätmete) korduskasutuseks ette valmistamise ja ringlussevõtu ning eraldi pakendijäätmete seatud ringlussevõtu Euroopa Liidus kokku lepitud sihtarvud on järgmised:

	Kehtiv EL sihtarv	Sihtarv 2025	Sihtarv 2030	Sihtarv 2035
Olmejäätmed	50%	55%	60%	65%
Kõik pakendijäätmed	55%	65%	70%	-
Plastpakend	22,5%	50%	55%	-
Puitpakend	15%	25%	30%	-
Mustmetallist pakend	50%	70%	80%	-
Alumiiniumist pakend		50%	60%	-
Klaaspakend	60%	70%	75%	-
Paber- ja kartongpakend	60%	75%	85%	-

2020—2023. a olid peamiselt kütusena või energiaallikana muul viisil (R1) kasutatud jäätmete kogused (tonn):

	2020. a	2021. a	2022. a	2023. a	
<b>R1 KOKKU</b>	<b>339 887</b>	<b>387 041</b>	<b>324 357</b>	<b>313 255</b>	
Ohtlikud jäätmed	11 484	3 703	4 248	4 876	
Tavajäätmed	328 403	383 338	320 109	308 379	
Puidujäätmed	68 478	116 051	81 401	45 185	
<b>Tasuga hõlmatud tavajäätmed</b>	<b>259 925</b>	<b>267 287</b>	<b>238 708</b>	<b>263 194</b>	
sh 19 12 10	Põlevjäätmed (prügikütus)	32 341	30 843	32 454	33 359
sh 20 03 01	Prügi (segaolmejäätmed)	223 656	234 641	197 135	211 433
sh 20 03 98	Prügi (segaolmejäätmete) sortimisjäätmed	-	-	8 820	17 634

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 08.12.2011 määruse nr 148 "Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud" §-s 3 on sätestatud täpsed energiatõhususe kriteeriumid olenevalt, millal on jäätmepõletustehasele väljastatud jäätmepõletusluba või keskkonnakompleksluba.

Euroopa Komisjoni 2023. aastal koostatud varajase hoiatamise aruande<sup>6</sup> kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärke. Eesmärgi saavutamiseks on selles raportis soovitatud segaolmejäätmete põletustasu kehtestamine.

Sama eesmärgiga on KeTS-s sätestatud jäätmete kõrvaldamise saastetasu ja alates 1. jaanuarist 2026.a tõstetakse tavajäätmete kõrvaldamise saastetasu (ladestustasu) 90 euroni/tonn, seni on see 29,84 eurot/t.

Tavajäätmetele põletustasu kehtestamine ja ladestustasu tõstmine tagab selle, et edaspidi on jäätmete põletamine kui jäätmete taaskasutamine<sup>7</sup> (ca 140 eurot/t) odavam kui nende ladestamine (160-180 eurot/t), kuid kallim kui nende ringlussevõtt<sup>8</sup> (ca 120 eurot/t).

See on kooskõlas jäätmehierarhiaga, mille kohasel on nendest ringlussevõtt kõige kõrgemal kohal ehk kõige eelistatum, taaskasutamine järgmisel ning ladestamine viimasel kohal kui kõige ebasoovitavam. Arvestades, et kõrgem keskkonnatasu suunab isikuid valima käitumisviisi, mis võimaldaks maksta väiksemat tasu, suunab see neid ka jäätmehierarhias kõrgemal olevale tegevusele.

Tasuerisused kui erandid võrdlussüsteemist?

Järgnevalt analüüsitakse, kas maksuerisused on erandid ülalnimetatud võrdlussüsteemist ja kas tehakse vahet ettevõtjatel, kes on regulatsiooni eesmärki (st jäätmete tõhusam kasutamine) arvestades samas faktilises ja õiguslikus olukorras.

Riigiabi mõiste teatise p 136 selgitab, et nt keskkonnaga seotud maksude, mis kehtestatakse eesmärgiga vähendada keskkonnale kahjulikke tegevusi, puhul ei ole see erandlik kohtlemine, kui koheldakse erinevalt neid tegevusi, mille olukord erineb maksu ülesehituses kajastuvast taotletavast olemuslikust eesmärgist.

### Ohtlike jäätmete erisus (tasuvabastus)

Jäätmete energiakasutuse tasu kehtestatakse tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmetele. Arvestades, et tavajäätmed on kõik jäätmed, mis ei kuulu ohtlike jäätmete hulka (JääTS § 3), siis ei kehtestata ohtlikele jäätmetele vastavat tasu (või tasumääraks võib lugeda 0 eurot/tonn).

Nagu eespool võrdlussüsteemi kirjelduses välja toodud, on keskkonnatasu võimalik varieerida nii keskkonda viidava/käideldava aine/jäätmeliigi kui tegevuse põhisel. Oluline on, et tasu kehtestamine aitaks kaasa tasu eesmärkide saavutamisele.

Eespool selgitati ka, et põletustasu aitab kaasa jäätmehierarhia prioriteetide saavutamisele jäätmete käitlemisel, so isikute suunamisele valima jäätmehierarhia kõrgemal olev käitlusviisi.

<sup>6</sup> Euroopa Komisjoni varajase hoiatuse aruanne 2023 (kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A304%3AFIN&qid=1686220362244>), Eesti kohta koostatud faktiliht (kättesaadav <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7cdeb3a7-0354-11ee-87ec-01aa75ed71a1/language-en>) ja Euroopa Keskkonnaagentuuri analüüs (kättesaadav: <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/estonia/view>)

<sup>7</sup> Jäätmete taaskasutamine on jäätmekäitlustoiming, mille peamine tulemus on jäätmete kasutamine kasulikul otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks sellel otstarbel kasutatud, või jäätmete ettevalmistamine nende eelnimetatud otstarbel ja viisil kasutamiseks kas tootmises või majanduses laiemalt.(Jäätmeseadus § 15 lg 1)

<sup>8</sup> Ringlussevõtt on jäätmete taaskasutamistoiming, mille käigus jäätmematerjalid töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks, et kasutada neid nende esialgsel või muul eesmärgil. See ei hõlma jäätmete energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütusena või tagasitäiteks. (Jäätmeseadus § 15 lg 4)



Eesmärgipärasus sellisel juhul eeldab, et selline tasu täidaks oma eesmärgi, st et teine käitlusviis, mida valida, oleks üldse võimalik ning et tasul oleks ka sellele suunav mõju. Samuti ei tohi tasu tekitada olukorda, kus isikuid suunatakse valima käitumissuund, mis ei oleks kooskõlas keskkonnatasu eesmärkidega, sh antud juhul peaks tasu aitama kaasa ka ringlussevõtumäärade saavutamisele.

Tihti on ohtlike jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel nende ainuke mõistlik käitlusviis ja tasu kehtestamine ei muudaks käitlusviisi valikut. Ohtlikele jäätmetele ei ole kehtestatud ka ringlussevõtu sihtmäärasid. Samuti on võrreldes tavajäätmetega ohtlike jäätmete käitlemine, sh põletamine ka keskkonnanõuetest tulenevalt tunduvalt kallim (ca 10 korda kallim). Ohtlikud jäätmed moodustavad (massilt) 1-3% kõikidest energiasaamise eesmärgil põletatavatest (R1) jäätmetest.

Ohtlikele jäätmetele energiakasutuse tasu kehtestamata jätmine tagab nende parima võimaliku käitlusviisi, milleks on tihti põletamine ja on kooskõlas jäätmehierarhiaga ning ka keskkonnatasude süsteemi olemusega.

### Puidujäätmete erisus (tasuvabastus)

Samuti ei kehtestata jäätmete energiakasutuse saastetasu puidujäätmetele. Puidujäätmed on puidu töötlemisel, tootmis-, ehitus- ja lammutustegevuses, kaubanduses, haljastuses või kodumajapidamistes ning teatud juhtudel metsamajanduses tekkinud kasutuselt kõrvaldatud puitmaterjal. Puidujäätmed on näiteks saepuru, sh puidutolm, laastud, pinnud, puit, laast- ja muud puidupõhised plaadid, vineer; metsamajandusjäätmed (näiteks osad, risu); puukoorejäätmed; ehitus- ja lammutustegevuses tekkinud puidujäätmed, puitpakend jms. Puidujäätmeid põletatakse kaugküttekattlamajades ning puidutööstuste kuivatites ja kattlamajades.

Üldjuhul suunatakse energiakasutusse sellised puidujäätmed, mida ei ole võimalik nende esialgsel otstarbel enam uuesti kasutada ega materjalina ringlusse võtta. Energiakasutuse eesmärgil põletatavate puidujäätmete kogus (ca 78 tuhat tonni aastas) moodustab ca 23% põletatavatest tavajäätmetest. Eestil ei ole hetkel probleeme puidujäätmete ringlussevõtuga ja täidetud on ka puitpakendite ringlussevõtu sihtarvud (2020.a 39%). Seega puudub vajadus neile energiakasutuse tasu kehtestada. Tasu kehtestamisel ei oleks puidujäätmete põletustasu kooskõlas võrdlussüsteemiga, kuna keskkonnatasu kehtestamise eesmärgiks on reguleerida keskkonnakäitumist ja antud juhul see vajadus puudub.

Lisaks tuleb arvestada, et tasu kehtestamisel võidakse tekitada ebavõrdne olukord sisuliselt sama tegevusega tegelevate ettevõtjate vahel, mis võiks moonutada konkurentsiolekorda.

Olenevalt põletatavate puidujäätmete kogusest ja liigist ning kas neid põletatakse samadel tingimustel puitküttega, on puidujäätmete põletamiseks vaja jäätmekäitleja registreeringut, keskkonnaluba või keskkonnakompleksluba. Keskkonnatasu, aga maksab vastavalt KeTS § 5 lõikele 2 ainult see isik, kes omab keskkonnaluba või keskkonnakompleksluba, mitte registreeringu omaja (näiteks ettevõtja, kes põletab puitu jäätmekoodiga 17 02 01 samadel tingimustel puitkütusega). Samuti ei pea omama keskkonnaluba või keskkonnakompleksluba isik (ettevõtja), kes põletab keskkonnaministri 03.11.2022 määruse nr 49 "Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätteks oleku lakkamise kriteeriumid" alusel valmistatud puiduhaket.

Puidujäätmetele kui taastuvale kütusele erandi tegemine ja sellega kasutamise soodustamine on igati kooskõlas energiamajanduse korralduse seaduse § 32<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud riikliku taastuvenergia eesmärgi saavutamise ja kliimakindla majanduse seaduse (eelnõu) §-des 28 ja 32 sätestatud energeetikasektori ja jäätmemajandussektori kasvuhooonegaaside heitkoguse ja selle vähendamise eesmärkidega.

## Tavajäätmete, v.a segaolmejäätmed, tasu erisus

Eestis põletatakse energia saamise eesmärgil (R1) ca 70% tekkivatest segaolmejäätmetest ja seda ennekõike tänu soodsale vastuvõtutasule 63-70 eurot/tonn. See on ka üheks põhjuseks, mis Eesti tõenäoliselt ei suuda täita 2025.a ringlussevõtu sihtarvusi.

Põletamisele (R1) minevatest tavajäätmetest, v.a puidujäätmed (tasuga hõlmatud jäätmetest), moodustavad suurema enamuse prügi (segaolmejäätmed; 2023. a ca 80%) ja põlevjäätmed (prügikütus; 2023. a ca 13 %) ning prügi (segaolmejäätmete) sortimisjäätmed (2023. a ca 7%). Kui kehtestada kõikidele tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmetele üks tasumäär, siis ei oleks tavajäätmete põletustasu kooskõlas võrdlussüsteemiga, sh ei aitaks kaasa jäätmete liigiti kogumisele ja nende ringlussevõtu suurenemisele.

Jäätmeseaduse § 28<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt on korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid keelatud põletada, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus. Seega liigiti kogutud jäätmete puhul teostatakse nendega veel toiminguid ja suurem osa suunatakse ringlusse ning põletatakse või ladestatakse ainult jääk. Olmejäätmete liigiti kogumise käigus kogutud prügi (segaolmejäätmed) ei ole loeta jäätmeseaduse § 28<sup>1</sup> lõike 2 mõistes liigiti kogutud jäätmeteks ja neid võib eelneva tötluseta põletada.

See tähendab, et segaolmejäätmetega võrdse tasu kehtestamisel, võib teatud liigiti kogutud jäätmete puhul nende ringlussevõtt ja selleks ettevalmistavad tegevused muutuda kallimaks kui nende põletamine energiakasutuse eesmärgil. Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus segaolmejäätmete kogus hoopis suureneb, mitte ei vähe ning liigiti kogutud jäätmete kogused vähenevad. See aga ei ole kooskõlas jäätmereformi ja keskkonnatasude süsteemi eesmärkidega. Muudatuse rakendamisel ei tehta ka erisusi mingite ettevõtete gruppidele või ettevõtete omandivormist tulenevalt. Samuti koheldakse samas faktilises ja õiguslikus olukorras olevaid ettevõtjaid ühemoodi, st ohtlike jäätmete põletajaid ühtemoodi (jäätmete energiakasutuse tasu ei rakendata) ja puidujäätmete põletajaid ühtemoodi (jäätmete energiakasutuse tasu ei rakendata).

## 4. Kokkuvõte

Eelnevat arvesse võttes on tasumäärade osas vahetegemine põhjendatud, kuna see tuleneb keskkonnatasude süsteemi olemusest ja ülesehitusest, millesse meetmed kuuluvad ja seega ei ole täidetud ELTL artikli 107 lõike 1 tingimus – valikulisus. Kuna eelnevast tuleneb, et vähemalt üks riigiabi kriteeriumidest ei ole täidetud, siis ei ole vajalik analüüsida ülejäänud kriteeriumide vastavust.

Kokkuvõttes saab järeldada, et kõnealuste maksuerisuste näol ei ole tegemist riigiabiga ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.