

**Energeetika- ja keskkonnaministri määruse
„Fluoritud kasvuhoonegaaside kohta aruannete esitamise kord ja aruannete vormid“
seletuskiri**

1. Sissejuhatus

Atmosfääriõhu kaitse seaduse § 206 lõike 6 alusel kehtestatakse energeetika- ja keskkonnaministri määrus „Fluoritud kasvuhoonegaaside kohta aruannete esitamise kord ja aruannete vormid“. Määrus asendab varem kehtinud Vabariigi Valitsuse määrust nr 143 „Fluoritud kasvuhoonegaaside käitlemise ja aruandluse kord, aruannete vormid ning käitlemise kohta andmeid koondavate asutuste loetelu“ (edaspidi *määrus nr 143*). Uue volitusnormi kohase määruse kohaselt esitavad andmeid ettevõtted, mitte enam asutused, seetõttu on tegemist valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Määruse muutmine on osa otsekohalduva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/573, milles käsitletakse fluoritud kasvuhoonegaase ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 517/2014, rakendamisest Eestis. Määruse eelnõu on seotud riigikogu menetluses oleva atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) ja karistusregistri seaduse (KarRS) muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi *eelnõu 778 SE¹*). Eelnõu 778 SE eesmärk on üle võtta ja nõuetekohaselt rakendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2024/573 (edaspidi *EL-i määrus*) ja selle rakendusakte. Määrus viiakse kooskõlla eelnõuga 778 SE, mis täpsustab määruse nimetust ja reguleerimisala.

Halduskoormuse vähendamiseks on analüüsitud esitatavate fluoritud kasvuhoonegaaside andmete mahtu (andmete esitajad ja ained, mille kohta peab aruandeid esitama).

Määruse muudatusega ei kaasne ettevõtetele halduskoormuse kasvu. Halduskoormust vähendatakse – täpsustatakse aineid, mille kohta andmeid peab esitama, ning seatakse aine turule laskjatele künniskogus, mille ületamisel tuleb andmeid esitada (seni künniskogus puudus). Lisaks ei pea andmeid enam esitama Ravimiamet ja Transpordiamet (andmed on kättesaadavad avaandmetest).

Määruse eelnõu valmistasid ette ja seletuskirja koostasid Kliimaministeeriumi välisõhu osakonna nõunik Kaidi Kiil (Kaidi.Kiil@kliimaministeerium.ee, 605 0036), Eesti Keskkonnauuringute Keskuse OÜ õhukvaliteedi ja kliimaüksuse vanemspetsialist Ene Kriis (ene.kriis@klab.ee, 611 2921) ning Eesti Keskkonnauuringute Keskuse OÜ õhukvaliteedi ja kliimaüksuse spetsialist Reelika Mägi (reelika.magi@klab.ee, 611 2949). Eelnõu õigusekspertiisi tegi Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Helen Holtsman (helen.holtsman@kliimaministeerium.ee), 626 2820). Keeletoimetaja oli Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c2c0ffa-4d3f-4822-95ea-a9a327834aec/Atmosf%C3%A4ri%C3%A4ri%C3%B5hu%20kaitse%20seaduse,%20j%C3%A4%C3%A4tmeseaduse%20ja%20karistusregistri%20seaduse%20muutmise%20seadus/>

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 1 defineeritakse termin „turule laskmine“. Turule laskmine on fluoritud kasvuhoonegaasi esmakordselt teisele isikule tasu eest või tasuta tarnimine või kättesaadavaks tegemine Eesti Vabariigis.

„Turule laskmine“ on defineeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/573 artikli 3 punktis 6. Kavandatavas määruses käsitatakse seda terminit Eesti turule laskmise kontekstis. Võrreldes EL-i määruse definitsiooniga ei käsitata kõnealuse määruse mõistes turule laskmisena seda, kui fluoritud kasvuhoonegaasi laseb vabasse ringlusse toll (EL-i import), ega oma tarbeks toodetud ainete, toodete või seadmete kasutamist. Nende hõlmamine ei ole vajalik, sest aruandluse eesmärk on koguda andmeid kalendriaasta jooksul üksnes esmakordselt Eesti turule lastud ainete kohta.

Import ei ole tingimata samastatav fluoritud kasvuhoonegaaside Eesti turule laskmisega, kuna Eesti ettevõtted võivad kauba edasi müüa teistesse liikmesriikidesse. Samuti võivad fluoritud kasvuhoonegaasid jõuda Eesti turule ka teistest liikmesriikidest ilma impordita.

Kogutavaid andmeid kasutatakse riikliku kasvuhoonegaaside inventuuri koostamisel. Kehtivas määruses nr 143 kasutatakse sõna „turustama“.

Paragrahv 2 käsitleb fluoritud kasvuhoonegaaside kohta aruannete esitamist.

Lõike 1 kohaselt esitab fluoritud kasvuhoonegaaside turule laskja vastavalt lisale 1 andmed fluoritud kasvuhoonegaaside koguse ja tüübi kohta, mida ta on eelmisel kalendriaastal Eestis turule lasknud. Tegemist on peamiselt fluoritud kasvuhoonegaaside müüjatega. Siiani on aruande esitajateks olnud ligikaudu 40 ettevõtet. Lisatakse täpsustus, et andmeid esitatakse vaid juhul, kui on ületatud künniskogus, st aasta jooksul Eesti turule lastud aine kogus on suurem kui 100 CO₂ ekvivalenttonni. Kehtivas määruses selline täpsustus puudub ning andmeid esitavad ka väga väikeste koguste turule laskjad. Künniskoguse määramine vähendab halduskoormust ning tagab, et andmeid kogutakse vaid suurema mõjuga ettevõtetelt. 100 CO₂ ekvivalenttonni tähendab enim levinud gaaside puhul järgmised kogused: 148 kg R-32, 70 kg R-134a, 48 kg R-410a, 26 kg R-404a.

Lõike 2 kohaselt esitab fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate aerosoolide tootja lisas 2 kehtestatud vormil aruande, kus on esitatud järgmised andmed:

- 1) nende eelmisel kalendriaastal Eestis enda toodetud aerosoolide kogus, mis sisaldavad fluoritud kasvuhoonegaase;
- 2) tootmisel kasutatud fluoritud kasvuhoonegaasi kogus ja tüüp;
- 3) tootmisprotsessi käigus tekkinud ainekadu;
- 4) Eestis turustatud toodangu kogus.

Eestis on selliste toodete tootjaid praegu üks.

Lõike 3 kohaselt esitab fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate ühekomponendiliste polüüretaanvahtude ja teiste vahutüüpide tootja lisas 3 kehtestatud vormil aruande, kus on esitatud järgmised andmed:

- 1) nende eelmisel kalendriaastal Eestis enda toodetud ühekomponendiliste polüüretaanvahtude või

teiste vahtude kogus, mis sisaldavad fluoritud kasvuhoonegaase;

- 2) tootmisel kasutatud fluoritud kasvuhoonegaasi tüüp;
- 3) fluoritud kasvuhoonegaaside sisaldus ühes balloonis;
- 4) tootmisprotsessi käigus tekkinud ainekadu;
- 5) Eestis turustatud toodangu kogus.

Eestis on selliseid tootjaid praegu kolm.

Lõike 4 kohaselt esitab reeder meresõiduohutuse seaduse tähenduses aruande fluoritud kasvuhoonegaaside kohta kõigil tema valduses olnud ja Eesti Vabariigi lipu all sõitnud laevadel, mis eelmisel kalendriaastal sisaldasid fluoritud kasvuhoonegaase. Aruandes tuuakse lisas 4 kehtestatud vormil eraldi välja laevades paiknenud külmutus-, kliima- ja tuletõrjeseadmetes sisaldunud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus ja tüüp ning aruandeaastal hoolduste käigus lisatud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus.

Lõike 5 kohaselt esitatakse aruandes andmed iga laeva kohta, mille seadmed sisaldasid fluoritud kasvuhoonegaase, märkides vormil lisaks laeva ehitusaasta. Iga laevas kasutatud fluoritud kasvuhoonegaasi tüüp märgitakse aruandes eraldi reale. Andmete esitajaid on ligikaudu kümme.

Lõike 6 kohaselt esitab raudteeveoettevõtja raudteeseaduse tähenduses aruande kõigi tema valduses olnud raudteeveeremite kohta, mis eelmisel kalendriaastal sisaldasid fluoritud kasvuhoonegaase. Aruanne koostatakse lisas 5 kehtestatud vormil ning see hõlmab raudteeveeremit, mis on registreeritud riiklikus raudteeliiklusregistris ja mida kasutatakse Eestis. Aruandes märgitakse fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate külmutusseadmete, kliimaseadmete või tuletõrjeseadmetega vagunite ja vedurite arv, neis sisaldunud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus ja tüüp ning aruandeaastal hoolduste käigus lisatud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus. Aruande esitajaid on kaks.

Lõigetes 1–4 ja 6 nimetatud aruannetes esitatavaid andmeid kasutatakse riikliku kasvuhoonegaaside inventuuri koostamisel.

Lõikes 7 sätestatakse lõigetes 1–4 ja 6 nimetatud aruannete esitamise kuupäev ja viis. Aruanded esitatakse Kliimaministeeriumile iga aasta 20. aprilliks. Määruses nr 143 oli selleks kuupäevaks 20. juuni. Aruande tähtpäev tuuakse varemaks, kuna praktikas on ilmnenud probleeme aruannete tähtaegse esitamisega. Aruanded ei laeku õigeaegselt ning ettevõtetele meeldetuletuste saatmine langeb juulikuusse, mis on valdavalt puhkuste periood. Seetõttu ei jõua kasvuhoonegaaside inventuuri koostaja andmeid koondada ja on oht, et kannatab kasvuhoonegaaside heitkoguste esialgse inventuuri koostamine. Kasvuhoonegaaside esialgne inventuur peab olema esitatud Euroopa Komisjonile iga aasta 31. juuliks.

Andmed esitatakse elektroonilisel kujul allkirjastatuna käesoleva määruse lisade vormi kohaselt. Aastani 2021 sai esitada aruandeid läbi Keskkonnaameti e-teenuse mooduli FARU. Aastal 2021 FARU suleti, kuna sel ajal oli aruandlusmooduli kasutajaid vähe (ca 20 aruannet) ja mooduli ülevõlgeldamine oli kulukas. Seetõttu on ettevõtted ja asutused alates 2021. aastast esitanud aruandeid Kliimaministeeriumile määruse lisades toodud vormi kohaselt. Määruse kehtestamisega viiakse õigus vastavusse praktikaga.

Määrus jõustub üldises korras.

Määruse lisad 1–5 kehtestatakse uues sõnastuses.

Lisas 1 kehtestatakse Eestis turustatud fluoritud kasvuhoonegaaside koguste aruande vorm.

Tulba pealkirja „Fluoritud kasvuhoonegaasid“ on lisatud täpsustus (mahtkaup). Mahtkaup tähendab fluoritud kasvuhoonegaase, mis on pakendatud balloonidesse või mahutitesse. Lisa järgi esitavad andmeid fluoritud kasvuhoonegaaside müüjad, kes tarnivad fluoritud kasvuhoonegaase Eestis ja lasevad need Eesti turule, andes need kas raha eest või tasuta esmakordselt üle teisele isikule.

Allmärkuses täpsustatakse, milliste ainete kohta peab andmed esitama. Nendeks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/573 lisades I ja II nimetatud ained: fluorosüsivesinikud (HFC-d), perfluorosüsivesinikud (PFCd), muud perfluoritud ühendid, nt SF₆ (väävelheksafluoriid), küllastumata fluoro(kloro)süsivesinikud (HFO-d ehk hüdrofluoroolefiinid), inhalatsioonianesteetikumina kasutatavad fluoritud ained, muud fluoritud ained.

Võrreldes kehtiva määrusega nr 143 lisatakse ka täpsustus, et andmeid esitatakse vaid juhul, kui on ületatud künniskogus, st aasta jooksul Eesti turule lastud aine kogus on suurem kui 100 CO₂ ekvivalenttonni. Kehtivas määruses selline täpsustus puudub ning andmeid esitavad ka väga väikeste koguste turule laskjad. Künniskoguse määramine vähendab halduskoormust ning tagab, et andmeid kogutakse vaid suurema mõjuga ettevõtelt. 100 CO₂ ekvivalenttonni tähendab enim levinud gaaside puhul järgmiseid koguseid: 148 kg R-32, 70 kg R-134a, 48 kg R-410a, 26 kg R-404a.

Hetkel esitab lisa 1 kohaseid andmeid suurusjärgus 40 ettevõtet.

Lisas 2 kehtestatakse fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate aerosoolide aruande vorm. Võrreldes määrusega nr 143 on muudetud viide EL-i määrusele ja selle lisale. Edaspidi küsitakse andmeid vaid EL-i määruse 2024/573 I lisa 1. jaos esitatud ainete kohta ehk fluorosüsivesinike (HFC-de) kohta. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2014/517 viide asendatakse kehtiva määruse viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/573.

Lisas 3 kehtestatakse fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate vahtude tootmise aruande vorm. Võrreldes määrusega nr 143 on muudetud viide EL-i määrusele ja selle lisale. Edaspidi küsitakse andmeid vaid EL-i määruse 2024/573 I lisa 1. jaos esitatud ainete kohta ehk fluorosüsivesinike (HFC-de) kohta. Andmeid kasutatakse riikliku kasvuhoonegaaside inventuuri koostamisel. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2014/517 viide asendatakse kehtiva määruse viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/573.

Lisas 4 kehtestatakse Eesti Vabariigi lipu all sõitvatel laevadel paiknevate fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate seadmete aruande vorm.

Võrreldes määrusega nr 143 tuleb andmed esitada ainult Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/573 I lisa 1. jao ainete ehk fluorosüsivesinike kohta (HFC-d). I lisa 3. jao ained (PFC-d ja muud perfluoritud ühendid) ja II lisa ained (HFO-d ehk hüdrofluoroolefiinid) jäävad nüüdsest aruandluse alt välja, kuna neid laevadel ei kasutata.

Praktikas tekitas sõna „ainekadu“ küsimusi ja eritõlgendusi, seetõttu asendatakse see sõnastusega „aruandeaastal hoolduse käigus lisatud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus“. Selle all mõeldakse

hoolduse, teeninduse või remondi käigus lisatud külmaaine kogust. Seadme esmakordsel täitmisel või ümberehitamisel lisatud koguseid ei arvestata.

Selline lähenemine võimaldab anda aruannetes realistliku ja tõendatava hinnangu seadmesse lisatud aine kohta, kuna lisatud kogused peegeldavad üldjuhul süsteemist lekkinud gaasi ligikaudset hulka.

Lisas 5 kehtestatakse fluoritud kasvuhoonegaase sisaldavate seadmetega varustatud raudteeveeremi aruande vorm. Võrreldes määrusega nr 143 on lisatud tabelisse väli „Rongivagunite külmutusseade“. See tuleneb EL-i määrusest 2024/573, mis seab nõuded ka rongivagunite külmutusseadmetele.

Lisaks on allmärkuses täpsustatud, et fluoritud kasvuhoonegaaside all, mille kohta andmed tuleb esitada, mõeldakse Euroopa Parlamendi määruse (EL) 2024/573 I lisa 1. jaos loetletud aineid ehk fluorosüsivesinikke (HFC-sid). Võrreldes määrusega nr 143 on eemaldatud viited I lisa jagudele 2 (PFC-d) ja 3 (muud perfluoritud ühendid), kuna neid raudteeveeremites ei kasutata.

Praktikas tekitab sõna „ainekadu“ küsimusi ja eritõlgendusi, seetõttu asendatakse see sõnastusega „aruandeaastal hoolduse käigus lisatud fluoritud kasvuhoonegaaside kogus“. Selle all mõeldakse hoolduse, teeninduse või remondi käigus lisatud külmaaine kogust. Seadme esmakordsel täitmisel või ümberehitamisel lisatud koguseid ei arvestata.

Selline lähenemine võimaldab anda aruannetes realistliku ja tõendatava hinnangu seadmesse lisatud aine kohta, kuna lisatud kogused peegeldavad üldjuhul süsteemist lekkinud gaasi ligikaudset hulka.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu eesmärk ja sisu vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/573, milles käsitletakse fluoritud kasvuhoonegaase ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 517/2014.

4. Määruse mõjud

Määruse muudatustel on positiivne mõju, kuna need parandavad õiguselgust ja vähendavad ettevõtete halduskoormust, sest vähenevad ainegrupid, mille kohta peab andmeid esitama, ning fluoritud kasvuhoonegaaside turustajatele seatakse künniskogus, st väiksemate turule lastud ainekoguste kohta ei pea enam aruandeid esitama.

4.1. Mõju avaldav muudatus

Eestis turustatud fluoritud kasvuhoonegaaside kogustele künnise seadmine (lisa 1 aruanne).

Sihtrühm

Fluoritud kasvuhoonegaaside müüjad Eestis (kokku on müügist raporteerinud seni ligikaudu 40 ettevõtet, künnise seadmine mõjutab ligikaudu kümmet ettevõtet).

Kaasnev mõju

Ettevõtte, kes müüb fluoritud kasvuhoonegaase ja toob need ka esmakordselt Eesti turule (turule laskmine), peab esitama andmed selle kohta, mis ained ja millistes kogustes turule lasti (kalendriaasta jooksul).

Künniskoguse kehtestamine tähendab, et aruandekohustus tekib ainult juhul, kui ettevõtja laseb kalendriaasta jooksul Eesti turule fluoritud kasvuhoonegaase koguses vähemalt 100 tonni CO₂ ekvivalenti.

Varasema määruse kohaselt ei olnud künniskoguseid seatud, seega tuli andmeid esitada ja säilitada kõikide fluoritud gaaside kohta, sõltumata turule lastud kogustest. Muudatuse kohaselt seatakse künniskogus 100 tonni CO₂ ekvivalenti (see tähendab levinumate gaaside puhul koguseid 148 kg R-32, 70 kg R-134a, 48 kg R-410a, 26 kg R-404a). Seega vähendatakse halduskoormust ja küsitakse andmeid vaid suuremate ainekoguste puhul.

Väheneb detailse, kuid vähese mõjuga info töötlemise vajadus ja andmete kogumine muutub proportsionaalseks ja riskipõhiseks.

Majanduslikud mõjud: mõju ettevõtlusele, halduskoormus

Vähesel määral ettevõtete halduskoormus väheneb.

4.2. Mõju avaldav muudatus

Andmeid tuleb esitada ainult fluorosüivesinike kohta (HFC-d).

Sihtrühm

Määruse kohaldamisalasse jäävad ettevõtted, kes esitavad aruandeid (aerosoolide tootjad, vahutootjad, laevade omanikud, raudteeveeremite omanikud) – kokku ligi 20 aruandjat.

Kaasnev mõju

Määruse lisade sõnastusi täpsustatakse ning lisades (v.a lisa 1) vähendatakse nende fluoritud kasvuhoonegaaside ainegruppide loetelu, mille kohta tuleb andmed esitada. Edaspidi esitavad andmeid üksnes ettevõtted, kes kasutavad fluorosüivesinikke ehk HFC-sid. Muude fluoritud gaaside (sh HFO-de) kohta andmete esitamise kohustus kaotatakse (v.a lisa 1). Nende ainete kohta ei ole seni ka tegelikkuses andmeid esitatud või on seda tehtud vähesel määral, mistõttu muudatus vähendab eelkõige võimalikku tulevast halduskoormust. Hüdrofluoroolefiinidel (HFO) põhinev tehnoloogia on uus ja nende ainete vajadus võib tulevikus kasvada.

Majanduslikud mõjud: mõju ettevõtlusele, halduskoormus

Ettevõtete halduskoormus vähesel määral väheneb. Selline mõju avaldub pigem tulevikus, sest praegu esitatakse eelkõige HFC-de andmeid. Kuna aga HFO-ainegrupp on turul uus, siis on võimalik, et selle kasutamine suureneb.

4.3. Mõju avaldav muudatus

Aruanded esitatakse määruse lisade vormi kohaselt Kliimaministeeriumile elektroonselt.

Sihtrühm

Määruse kohaldamisalal olevad ettevõtted ehk aruannete esitajad (ligi 60 ettevõtet). Inventuuri koostaja (Eesti Keskkonnauuringute Keskus).

Kaasnev mõju

Andmed esitatakse määruse vormi kohaselt elektroonselt Kliimaministeeriumile (e-postile).

Ettevõtete jaoks on tegemist mõnevõrra lihtsama protsessiga, kuna andmeid saab esitada ilma infotehnoloogilisse moodulisse logimata. Inventuuri koostaja jaoks tähendab see küll mõnevõrra suuremat töökoormust, sest andmed tuleb koondada eraldi tabelifailidest, mis eeldab käsitsi töötlemist. Samas on sellist andmete esitamise praktikat kasutatud alates 2021. aastast ning senini ei ole andmete töötlemisel probleeme esinenud.

Majanduslikud mõjud: mõju ettevõtlusele, halduskoormus

FARU mooduli sulgemisega on kokku hoitud aruandlusmooduli serveri- ja tööjõukuludelt. Infosüsteemi ja selle andmebaase ei ole vaja pidevalt uuendada ning hoitakse kokku IT arendamise kuludelt. Lisaks välditakse vananenud süsteemi sulgemisega selle potentsiaalseid turvariske.

Majanduslikud mõjud: mõju ettevõtlusele, halduskoormus

Ettevõtete halduskoormus vähesel määral väheneb.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõukohase määruse rakendamine ei too riigile kaasa lisakulusid ega -tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2026. aasta 28. märtsil.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu saadeti kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile. Sotsiaalministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastas vaikimisi.

Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks ka Ravimiametile, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Eesti Külmaliidule, Eesti Soojuspumbaliidule, Eesti Laevaomanike Liidule, Eesti Raudtee AS-ile, Operail AS-ile, Edelaraudtee AS-ile ja Go Rail AS-ile eelnõude infosüsteemi EIS kaudu. Ettepanekuid ei laekunud.