

Vedelkütuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega täiendatakse vedelkütuse seadust (edaspidi ka *VKS*), et soodustada kestlike lennukikütuste kasutamist ärilises lennutranspordis. Muudatuse eesmärgiks on viia VKS kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2023/2405, milles käsitletakse võrdsete võimaluste tagamist kestlikule lennutranspordile¹ (edaspidi ka *ReFuelEU määrus*). *ReFuelEU* määruses nähakse ette normid kestlike lennukikütuste tootmise, tankimise ja aruandluse kohta. *ReFuelEU* määrust kohaldatakse järk-järgult üleminekuajaga, selle määruse viimaseid üleminekuaja sätteid hakatakse kohaldama 1. jaanuarist 2025.

Eelnõuga täpsustatakse ja täiendatakse kehtivat seadust kestlike lennukikütuste tarbimisse lubamise, riikliku järelevalve ja vastutuse sätetega, otsekohalduva *ReFuelEU* määruse rakendamise tagamiseks.

VKS-is tehakse järgmised muudatused:

- 1) sätestatakse terminid, mis tähistavad kestlikke lennukikütuseid ja lennukütuse tarnijat;
- 2) nähakse ette erisused võrreldes muude kütuseliikidega, kui reeglid on juba tagatud otsekohalduva EL-i õigusaktiga (eelkõige *ReFuelEU* määrusega);
- 3) määratakse *ReFuelEU* määruse kohased liikmesriigi pädevad asutused (Eestis Keskkonnaamet ja Transpordiamet);
- 4) seadust täiendatakse kestlike lennukikütuste tarnimise, tankimise ja kättesaadavuse järelevalvet ning vastutust käsitlevate sätetega.

EL-is on transpordisektori suhtes kohaldatavad üldised taastuvenergiat käsitlevad normid kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2018/2001² (taastuvenergia direktiiv – RED). Taastuvenergia direktiivis on sätestatud üldised eesmärgid kõigi taastuvkütusele üleminekut vajavate transpordiliikide jaoks ning Eestis on selle direktiivi ülevõtmisega seotud normid ette nähtud VKS-is ja energiamajanduse korralduse seaduses (edaspidi ka *EnKS*).

Kuna lennundussektori kütuseturg Euroopas on väike, taastuvkütuseid on teiste transpordiliikide kütustega võrreldes kallim toota ning arvestades, et lennundust iseloomustab väga tihe konkurents, on EL-i taastuvenergia direktiiviga seotud õigusraamistikku täiendatud otsekohaldavas *ReFuelEU* määruses sätestatud lennukikütustega seotud spetsiifiliste meetmetega, mille eesmärk on soodustada kestlike lennukikütuste tootmisvõimaluste avardamist ning aidata vältida liidu lennutranspordituru killustumist, võimalikke konkurentsimoonusi ettevõtjate vahel ja ebaausaid tankimisvõtteid. Selleks on *ReFuelEU*

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/2405, milles käsitletakse võrdsete võimaluste tagamist kestliku lennutranspordi jaoks (ELT L 2405, 31.10.2023, lk 1–30).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. a direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT L 328, 21.12.2018, lk 82–209). Direktiivi on muudetud (nn RED 3): Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. oktoobri 2023 direktiiviga (EL) 2023/2413, millega muudetakse direktiivi (EL) 2018/2001, määrust (EL) 2018/1999 ja direktiivi 98/70/EÜ seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamisega ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv (EL) 2015/652 (ELT L, 2023/2413, 31.10.2023, lk 1–77). Nn RED 3 direktiivi muudatuse ülevõtmise tähtaeg on 21. mai 2025.

määruse kohaselt seatud lennukikütuse tarnijale kohustus järgida kestlike lennukikütuste kohustusliku miinimumosakaalu nõuet ning alates 1. jaanuarist 2025 peab igal aastal kestlike lennukikütuste miinimumosakaal olema 2 % kogu tarnija poolt tarnitud lennukikütustest. See osakaal suureneb teatud perioodi jooksul ning 1. jaanuarist 2050 on igal aastal kestlike lennukikütuste miinimumosakaal 70 %.

ReFuelEU määrust kohaldatakse tsiviillennunduse ärilise lennutegevuse eesmärgil käitavate õhusõidukite tankimisele. Äriline lennutransport ja ärilise lennutranspordi lend tähendab õhusõiduki käitamist reisijate, kauba või posti veoks rahalise või muu tasu eest.³ See tähendab, et kestliku lennukikütuse tankimise nõue ei kehti mitteäriksel otstarbel käitavate õhusõidukite (sh riigikaitse, siseturvalisuse tagamise eesmärgiga lennutegevuse ega nt hobilennunduse) tankimise suhtes.

Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO) reguleerib kestlike lennukikütuseid kogu maailmas. ICAO liikmesriigid on leppinud kokku rahvusvahelisest lennundusest tuleneva süsinikdioksiidi vähendamise ja kompenseerimise süsteemiga (CORSIA) hõlmatud lendudel kasutatavate kestlike lennukikütuste sertifitseeritud tootmisviiside kestlikkuses, jälgitavuses ja arvestuses. ICAO pikaajaline eesmärk on saavutada 2050. aastaks rahvusvahelise tsiviillennunduse süsinikuneutraalsus.⁴ Ehkki CORSIA raames kasutusele võetud stiimuleid ning kestlike lennukikütuseid peetakse ICAO pikaajalise ülemaailmse süsinikuneutraalsuse eesmärgi tugisambaks, puudub ICAO tasandil kohustuslik süsteem kestlike lennukikütuste kasutamiseks rahvusvahelistel lendudel. Selleks, et vältida ülemaailmsel lennutransporditurul konkurentsimoonutusi, mis võivad viia EL-i lennujaamade kaudu toimuvate liiklusvoogude kadumiseni, on EL pidanud oluliseks võtta maailmas kestlikele kütustele üleminekul juhtrolli.

ReFuelEU määruse norme kohaldatakse tsiviillennunduses ärilise lennutranspordi õhusõidukite suhtes. Määruse nõuetekohaseks toimimiseks on kestlike lennukikütuste omaduste kohta vaja täpset ja õiget teavet. Selleks on EL näinud ette andmete esitamise kohustuse taastuvenergia direktiivi kohaselt loodud liidu andmebaasis.⁵ Ka lennuettevõtjatel, kes on ReFuelEU mõistes õhusõiduki käitajad⁶, on kohustus anda aru kütuse tankimise kohta. Võimalike pettuste vastu võitlemiseks tuleb liikmesriikidel ette näha kontrollimehhanism. Samuti tuleb tagada, et lennujaama käitajad hõlbustavad lennuettevõtjate juurdepääsu kestlike lennukikütuseid sisaldavatele lennukikütustele. Liikmesriikidel tuleb määrata pädevad asutused, mis vastutavad

³ Ärilise lennutranspordi ja ärilise lennutranspordi lennu mõiste on lennunduses defineeritud nii ICAO kui ka Euroopa Liidu õigusaktides. ReFuelEU määruse artikli 3 punkti 4 kohaselt on ärilise lennutranspordilend lend, mida tehakse reisijate, kauba või posti vedamiseks tasu või rendi eest, kaasa arvatud äriksel eesmärgidel tehtav ärilise lennutranspordi lend. Nimetatud aluseks on rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 6 „Õhusõiduki käitamine“ I osas sätestatud ärilise lennutranspordi lennu mõiste ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018 määruse (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91, artikli 3 punktis 24 sätestatud ärilise lennutranspordi mõiste (ELT L 212, 22.08.2018, lk 1–63).

⁴ Võetud vastu 2022. a oktoobris ICAO 41. assambleel.

⁵ Euroopa Liidu biokütuste andmebaas, täpsem teave:

<https://wikis.ec.europa.eu/display/UDBBIS/Union+Database+for+Biofuels+%28UDB%29+-+About> (09.10.2024).

⁶ ReFuelEU määruse mõistes on õhusõiduki käitaja isik, kes on eelmisel aruandeperioodil teinud vähemalt 500 liidu lennujaamadest väljuvat reisijatele mõeldud ärilise lennutranspordi lendu või vähemalt 52 liidu lennujaamadest väljuvat ärilise lennutranspordi kaubalendu, või kui seda isikut ei ole võimalik kindlaks teha, siis asjaomase õhusõiduki omanik. Liidu lennujaam on lennujaam, mille reisijateveo maht eelmisel aruandeperioodil oli suurem kui 800 000 reisijat või mille kaubavedude maht oli suurem kui 100 000 tonni (Eestis vaid Tallinna lennujaam).

selle eest, et ReFuelEU määrust kohaldatakse nõuetekohaselt õhusõiduki käitajate, lennujaamade käitajate ja lennukikütuse tarnijate suhtes. Samuti tuleb ette näha lennukikütuse tarnijatele ning õhusõiduki käitajatele nõuete mittetäitmise korral mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi lennundusosakonna nõunik Silja Võormann (silja.voormann@kliimaministeerium.ee), energeetikaosakonna taastuvenergia ja energiatõhususe ekspert Ketli Lindus (ketli.lindus@kliimaministeerium.ee) ning nõunik Anastassia Batulin (anastassia.batulin@kliimaministeerium.ee). Eelnõu koostamise käigus konsulteeriti ka Maksu- ja Tolliameti, Transpordiameti, Keskkonnaameti ja lennukikütusega tegelevate ettevõtjatega. Eelnõu ja seletuskirja õigusekspertiisi tegi Kliimaministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Helen Holtsman (helen.holtsman@kliimaministeerium.ee), keeleteoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteoimetaja Aili Sandre (aili.sandre@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega nähakse ette muudatused vedelkütuse seaduse redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 08.10.2024, 23.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks ei koostatud väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei ole eelnõu väljatöötamise kavatsus nõutav, kui eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist. Eelnõu menetlus on kiireloomuline, et tagada ReFuelEU määruse nõuetekohane kohaldamine Eestis 1. jaanuarist 2025.

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogus poolthälte enamust.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on täiendada VKS-i, et viia seadus kooskõlla ReFuelEU määrusega ning tagada otsekohalduva määruse nõuetekohane täitmine Eestis. ReFuelEU määrust kohaldatakse järk-järgult üleminekuajaga, viimaseid üleminekuaja sätteid hakatakse kohaldama 1. jaanuarist 2025. Selleks täpsustatakse seaduses kestlike lennukikütuste tarnimist ja aruandlust käsitlevaid nõudeid, määratakse pädevad asutused ning nähakse ette järelevalve ja vastutusega seotud normid.

EL-is on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1119⁷ alusel võetud eesmärgiks saavutada hiljemalt 2050. aastaks kliimanetraalsus ja vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55% võrreldes 1990. aasta tasemega. Eesmärgi saavutamiseks avaldas Euroopa Komisjon seaduseelnõude paketi „Eesmärk 55“, mille üks osa käsitleb ka kestlike lennukikütuste kasutuselevõttu. Eesmärgi saavutamiseks peavad kõik

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. a määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus) (ELT L 243, 09.07.2021, lk 1–17).

majandussektorid, sh transpordisektor, võtma süsinikuheite vähendamiseks meetmeid. Selleks tuleb oluliselt suurendada kestlike lennukikütuste tootmist, tarnimist ja kasutuselevõttu.

EL-is on transpordisektori suhtes kohaldatavad üldised taastuvenergiat käsitletavad normid sätestatud taastuvenergia direktiivis. Eestis on selle direktiivi transporditeemade ülevõtmisega seotud normid VKS-is ja EnKS-is. Kestliku lennukikütusega seotud täpsem õigusraamistik on ette nähtud ReFuelEU määruses, mille riigisiseseks kohaldamiseks on vaja täpsustada eelkõige pädeva asutuse, aruandluse, järelevalve ning vastutusega seotud sätteid.

Lennutransporditeenuste kasv on aidanud oluliselt parandada lennuühendusi, edendada ühenduvust ja vähendada EL-is, eelkõige äärealadel, äärepoolseimates ja hõredalt asustatud piirkondades ning saartel, piirkondlike erinevusi ning EL-i ja kolmandate riikide vahelisi erinevusi ning andnud märkimisväärse panuse EL-i majandusse. Alates 2020. aastast on lennutransport olnud üks COVID-19 kriisist kõige rängemalt mõjutatud sektoreid ning selle taastumine nõuab aega. Samal ajal on lennutranspordi heitkogused alates 1990. aastast suurenenud ning pärast pandeemiat on taas reaalne oht heitkoguste hulga suurenemiseks. Lühilendude sõltuvust fossiilkütustest peaks lähikümnenditel aitama vähendada uued tehnoloogialahendused, sh heiteta elektri- või vesinikkütusel töötavate õhusõidukite arendamine, millel nähakse keskpikas ja pikas perspektiivis võimalikku tähtsust ka ärilises lennutegevuses. Siiski peetakse kestlikke lennukikütuseid paljulubavaks lahenduseks kõikide lendude süsinikuheite märkimisväärseks vähendamiseks nii lühikeses, keskpikas kui ka pikas perspektiivis. Tänapäeval on aga see potentsiaal suuresti kasutamata ning EL peab oluliseks toetada kestlike lennukikütuste tootmist ja kasutamist. Seepärast valmistub EL edasiseks, et tagada ka tulevikus hästitoimiv lennutranspordisektor, mis aitab saavutada EL-i kliimaeesmärke, mis on taskukohane ning millel on kõrge ühendatusse, ohutuse ja turvalisuse tase.

EL-i lennutranspordisektori toimimine sõltub selle piiriülesest olemusest kogu EL-is ja sektori üleilmsest mõõtmest. EL-i lennutranspordi välispoliitikat reguleeritakse ICAO-s kogu maailmale mõeldud reeglitega ning EL-i või selle liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel sõlmitud ulatuslike kahe- või mitmepoolsete lepingutega.

Kuna lennutransporditurul valitseb kogu maailma ja EL-i ettevõtjate vahel tihe konkurents, on võrdsete võimaluste tagamine hädavajalik. EL näeb, et lennutranspordituru ja ettevõtjate stabiilsuse ja heaolu aluseks on selge ning ühtlustatud poliitikaraamistik, kus lennuettevõtjad, lennujaamad ja muud lennundussektori osalised saavad tegutseda võrdsete reeglite ja võimaluste alusel. ReFuelEU määruse edukas rakendamine eeldab kõigi lennukikütuse tarneahela osaliste, eelkõige lennukikütuse tarnijate, lennujaamade ja lennuettevõtjate koostööd ning hõlmab enam kui 95% EL-i lennujaamadest väljuvatest lendudest. Turumoonutuste korral on oht, et EL-i lennuettevõtjad või lennujaamad satuvad sise- või väliskonkurentidega võrreldes ebasoodsasse olukorda. See omakorda võib kaasa tuua EL-i lennutranspordisektori konkurentsivõime vähenemise, mis ohustab lennuettevõtjaid ja töökohti, ning lennuühenduste ja transpordivõimaluste kadumise reisijate ja ettevõtjate jaoks.

EL peab oluliseks tagada EL-i transporditurul võrdsed võimalused hankida lennukikütust, mis moodustab suure osa lennuettevõtjate kuludest, ja soodustada lennutranspordi süsinikuheite vähendamist kestlike lennukikütuste kasutuselevõtu edendamiseega. Lennukikütuste hindade kõikumine võib mõjutada lennuettevõtjate majandustulemusi ja avaldada negatiivset mõju konkurentsile. Kõrgemad lennukikütuse hinnad, mis väljenduvad lõpptarbijale kõrgemates hindades, vähendaksid piirkondade ühendatust ning reisijate liikumisvõimalust, ka liikuvust üldiselt, ning lennutranspordisektori konkurentsivõimet. Lennukikütuse hindade märgatava erinevuse korral võivad lennuettevõtjad otsustada majanduslikel põhjustel kohandada oma

tankimisvalikuid. Samas suurendab odavama kütuse kaasavedu õhusõiduki kütusekulu ja põhjustab tarbetut kasvuhoonegaaside heidet. Samuti võivad mõne lennuettevõtja põhibaasi soodsamad kütusehinnad olla konkurentsieeliseks teiste samasuguseid liine teenindavate õhusõiduki käitajate ees. See võib kokkuvõttes vähendada lennutranspordi konkurentsivõimet, tekitada turumoonutusi ning kahjustada lennuühendusi.

Kestlikud lennukikütused on taastuenergia direktiivi kohased lennukikütused, mis on kas sünteetilised lennukikütused, lennukite biokütused või ringlusse võetud süsiniku põhised lennukikütused. Kestlike lennukikütuste hulka kuuluvad vedelad alternatiivkütused, mis on võrdväärsed tavapärase lennukikütusega ning sobivad kasutamiseks tänapäeval kasutuses olevates õhusõidukimootorites. EL näeb ReFuelEU määruses võimalust kiirendada erinevate tehnoloogiate teaduslikku arendamist ja kasutuselevõttu, et edendada innovatsiooni ja võimaldada ettevõtjatel nende tehnoloogiatega arvestada. See omakorda suurendaks turukindlust ja prognoositavust ning soodustaks investeringuid.

Eestis on ReFuelEU määrusest mõjutatud enim Aktsiaselts Tallinna Lennujaam, mis peab tagama kestlike lennukikütuste kättesaadavuse Tallinna lennujaamas tankivatele lennuettevõtjatele. Samuti mõjutab määrus lennukikütuse tarnijaid (praegu on Eestis üks ettevõtja), tarnijalt lennukikütust ostvaid Tallinna lennujaamas tegutsevaid kütusekäitlejaid (kaks ettevõtjat) ning Eestis tankivaid nii välisriigi kui ka Eesti lennuettevõtjaid. Praegu on viis Eesti lennuettevõtjat, kellel on ReFuelEU määruse mõistes kestlike lennukikütuse osakaaluga lennukikütuse tankimise kohustus.

Kui riigisiseseid reegleid ei täpsustata, ei ole võimalik EL-i otsekohalduvat määrust Eestis kohaldada.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 16. punktist, millega muudetakse ja täiendatakse VKS-i kehtivaid sätteid.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

Punktiga 1 täiendatakse VKS-i § 1 esimest lõiget, lisades seaduse reguleerimisalasse ka kestlikud lennukikütused. Taastuenergia direktiivi (EL) 2018/2001 ülevõtmisel nähti biokütuste sätteid ette VKS-is. Kestlike lennukikütuste mõiste on biokütuste mõistest laiem, sest biokütused on üks kestlike lennukikütuste liikidest, mistõttu on vaja täpsustada seaduse reguleerimisala. Sätte muutmise tagab õigusselguse.

Punktiga 2 täiendatakse VKS-i § 2 lõike 1 mõistete loetelu, lisades VKS-is kasutatavate mõistete hulka kestlike lennukikütuste ning lennukikütuse tarnija mõiste. Mõisted lisatakse õigusselguse eesmärgil, arvestades ReFuelEU määruse sisu ja eesmärki.

Kestlikud lennukikütused on defineeritud ReFuelEU määruse artiklis 3. Kestlikud lennukikütused võivad olla sünteetilised lennukikütused, lennukite biokütused või ringlusse võetud süsiniku põhised lennukikütused. Nimetatud kütuseliigid on määratletud, lähtudes EL-i taastuenergia direktiivist. Sünteetilistele lennukikütustele, samuti ringlusse võetud süsiniku

põhistele lennukikütustele kohaldatavad nõuded on sätestatud Euroopa Komisjoni delegeeritud määrustes (EL) 2023/1184 ja (EL) 2023/1185.⁸

Lennukikütuse tarnija mõiste on ReFuelEU määruses esitatud taastuvenergia direktiivi kütusetarnija mõiste kaudu. Direktiivi kohaselt on kütusetarnija kütust turule tarniv üksus, mis vastutab selle eest, et kütus läbib aktsiisimaksu punkti, või elektrienergia puhul või kui aktsiisi ei kohaldata või kui see on põhjendatud, liikmesriigi poolt määratud muu asjakohane üksus. Taastuvenergia direktiivi kohane kütusetarnija mõiste vajab lennukikütuse tarnija määratlemiseks Eestis täpsustamist. VKS-i § 2¹ lõikes 1 on määratletud, keda peetakse silmas taastuvenergia direktiivi kohase kütusetarnija all. Euroopa Komisjoni selgituste⁹ kohaselt on lennukikütuse tarnija puhul oluline mh kütuse nõuetekohase koostise tagamise võimekus. Eestis kasutatavat lennukikütust toodab ja toob Eestisse käesoleval ajal ettevõtja, kes ei ole Eestis aktsiisilao pidaja ega osuta kütusekäitluse teenust Tallinna lennuväljal. Tallinna lennuväljal tegutsevad kaks lennukikütuse käitlemisega tegelevat ettevõtjat ei muuda ise kütuse koostist, vaid müüvad lõpptarbijale juba varem valmis segatud lennukikütust, ning nad ei ole RefuelEU määruse kohaselt lennukikütuse tarnijad. Eesti lennukikütuse tarnimise ja käitlemise praktika on tingitud eelkõige Eesti turu väiksusest ja lennuvälja füüsilistest piirangutest.

Kuna ReFuelEU määruse kohaldamisalasse kuuluv ärilises lennutranspordis kasutatav lennukikütus läbib küll aktsiisilao, kuid selle suhtes kehtib aktsiisivabastus, ning Eesti praktikas ei mõjuta aktsiisilao pidaja ise lennukikütuse koostist, on eelnõu kohaselt lennukikütuse tarnijaks ärilise lennutranspordi tarbeks Eesti turule lennukikütust tarniv ettevõtja, kes täidab kestlike lennukikütuste tarnimise aruandluskohustust ReFuelEU määruse artikli 10 mõistes.

Arvestades ReFuelEU määruse kohase lennukikütuse käitlemise, tankimise ja aruandluse ülimalt piiratud osapoolte ringi ning osapoolte huvi tõendada kestliku lennukikütuse osakaalu lennukikütuse koostises, tehakse lennukikütuse tarnija kindlaks lennukikütuse aruandluskohustuse täitmise kaudu.

Sellise määratluse järgi on Eestis lennukikütuse tarnijaks käesoleval ajal Orlen Eesti OÜ. Tallinna lennujaamas tegutsevad kütusekäitlejad, kes müüvad edasi valmissegatud lennukikütust, on Eesti Aviokütuse Teenuste Aktsiaselts ja Baltic Ground Services EE OÜ. Tallinna lennujaamas tangivad lennukikütust nii välisriigi kui ka Eesti lennuettevõtjad. ReFuelEU määruse mõistes kestliku lennukikütuse osakaaluga lennukikütuse tankimise kohustusega on 2025. aastal viis Eesti lennuettevõtjat (Aktsiaselts Airst, Aktsiaselts Nordic Aviation Group; Nyxair OÜ, Smartlynx Airlines Estonia OÜ ja Marabu Airlines OÜ), kellest mitme lennutegevus toimub valdavalt väljaspool Eestit ning kes seetõttu tangivad peamiselt välisriikide lennujaamades.

Punktiga 3 täiendatakse VKS-i 1¹. peatüki pealkirja ja § 2¹ pealkirja. Muudatuse kohaselt laienevad peatükis sätestatud kütuste tarbimisse lubamise reeglid ka kestlikele lennukikütustele.

Punktiga 4 täiendatakse VKS-i § 2¹ lõigetega 1² ja 1³, täpsustades, et kestlike lennukikütuste tarbimisse lubamisel lähtutakse ReFuelEU määruses sätestatud kestliku lennukikütuse

⁸ Komisjoni 10. veebruari 2023 delegeeritud määrus (EL) 2023/1184, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/2001, kehtestades üksikasjalikke eeskirju sisaldava liidu meetoodika muude kui bioloogilise päritoluga taastuvkütuste tootmiseks (ELT L 157, 20.06.2023 lk 1-9), ja komisjoni 10. veebruari 2023 delegeeritud määrus (EL) 2023/1185, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/2001, kehtestades ringlusse võetud süsiniku põhistest kütustest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise miinimumlävendi ja määrates kindlaks meetoodika muust kui bioloogilise päritoluga taastuvtoorainest valmistatud vedelatest ja gaasilistest transpordikütustest ja ringlussevõetud süsinikupõhistest kütustest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise hindamiseks (ELT L 157, 20.06.2023, lk 20-33).

⁹ Euroopa Komisjoni 26. aprilli 2024 ja 18. juuni 2024 e-kirjad on kättesaadavad Kliimaministeriumis.

osakaalust. Kehtivas VKS-is on lähtunud taastuenergia direktiivi (EL) 2018/2001 ülevõtmise vajadusest, mis tähendas seaduses ka taastuenergia (sh biokütuse) osakaalu sätestamist. Kestliku lennukikütuse osakaal on sätestatud otsekohalduva ReFuelEU määruse I lisas ja seaduses osakaalu sätestamiseks puudub vajadus, mistõttu õigusselguse huvides antakse seaduses viide ReFuelEU määrusele. Kui tarnijal on tekkinud kestlike lennukikütuste miinimumosakaalu kohustuse täitmise puudujääk, tarnib ta järgmisel aruandeperioodil turule lisaks asjaomase aruandeperioodi kohustuslikule kestliku lennukütusekogusele ka eelmise perioodi puudujäägiga võrdse kütusekoguse. Sarnaselt biokütustele ei rakendata ka kestliku lennukikütuse osakaalu nõuet kütuse varustamisraskuste korral vedelkütusevaru seaduse § 7 lõikes 2 nimetatud korralduse alusel. See on harv juhus, mil tavapäraste kütuste, sh biokütuste ja kestlike lennukikütuste puhul esineb varustamisraskuseid.

Punktiga 5 laiendatakse VKS-i §-s 2³ sätestatud kütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse tõendamise korda ka kestlikele lennukikütustele. Kehtivas VKS-is on lähtunud taastuenergia direktiivi (EL) 2018/2001 ülevõtmise vajadusest, millega seonduvalt on VKS-is sätestatud biokütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse tõendamise normid. Biokütuste käsitlust paragrahvis ei muudeta.

Lennukikütusega seotud aruannete tõendamise kohustus tuleb ReFuelEU määruse artiklist 10, mille kohaselt kehtestavad liikmesriigid riigi tasandil vajaliku õigus- ja haldusraamistiku, et tagada, et lennukikütuse tarnijad sisestavad liidu andmebaasi täpse teabe kestlikest lennukikütustest tarnitud lennukikütuse kohta ning see teave peab olema tõendatud ja auditeeritud taastuenergia direktiivi (EL) 2023/2413 artikli 31a kohaselt.¹⁰ Kestlike lennukikütuste säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse tõendamisel on otstarbekas lähtuda juba VKS-is kehtestatud, sest ka kestlike lennukikütuse säästlikkuse kriteeriumid on kirjas taastuenergia direktiivis. Teave kestlike lennukikütuste kohta sisaldab kasutatud toote ja tooraine liiki jm muid säästlikkusnäitajaid. Kestlike lennukikütuste tõendusdokumendid on vajalikud eelkõige nende kütuste tarnimise ja tankimise tõendamiseks ning sellekohaseks aruandluseks, samuti kestlike lennukikütuste taastuenergia direktiivi kohastele kestlikkuse kriteeriumitele vastavuse tõendamiseks.

ReFuelEU määruse artikli 4 lõike 6 kohaselt võivad lennukikütuse tarnijad tõendada kestliku lennukikütuse tarnimisega seotud kohustuse täitmist, kasutades taastuenergia direktiivi artiklis 30 osutatud massibilansisüsteemi, mis on Eestis ette nähtud VKS-i § 2³ lõigetes 4 ja 5. Ühtlasi asendatakse VKS-i § 2³ lõike 3 punktis 1 viide praeguseks kehtetule direktiivile viitega kehtivale taastuenergia direktiivile.

Punktiga 6 täiendatakse VKS-i § 2⁵ lõikega 5, mille kohaselt kohaldatakse seaduses sätestatud auditeerimise nõudeid ka kestlike lennukikütuste aruandluskohustusele. Märgitud auditeerimise põhimõte kehtib juba biokütuse tarnimise aruannetele, arvestades taastuenergia direktiivis sätestatud. Lennukikütusega tehtavate toimingute aruande auditeerimise kohustus on ReFuelEU määruse artiklis 10 viitega taastuenergia direktiivile.

Punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks VKS-i § 20 lõike 1 punkt 1. VKS-i § 20 lõike 1 kohaselt teevad VKS-is sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet oma pädevuse piires Konkurentsiamet, Maksu- ja Tolliamet (edaspidi EMTA) ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA). Sama paragrahvi lõigete 2–4 järgi kuulub nimetatud ametite pädevusse VKS § 28 nimetatud juhtudel nõuetele mittevastava kütusega tehtavate toimingute heakskiitmine ning lisaks on ametite pädevused dubleeritud osas, mis puudutab kütuse ja kütuse käitlemise nõuetele vastavuse kontrollimist. Sama paragrahvi lõike 2 punktis 1 on sätestatud, et Konkurentsiameti pädevusse kuulub registriandmete kontroll. Seetõttu tunnistatakse kehtetuks ka § 20 lõige 2 (**eelnõu punkt 9**).

¹⁰ Taastuenergia direktiivi muudatus, nn RED 3.

Olukorras, kus kütuse impordi, ekspordi, müügi ning hoiuteenuse osutamiseks nõutavate tegevuslubade menetlustoimingutes lähtutakse 1. juulil 2014 jõustunud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi MsüS) sätetest (mh vajadusest kontrollida ettevõtja registriandmeid, lähtudes MsüS-i §-st 15) ning VKS-i § 19 lõike 1 kohaselt lahendab tegevusloa taotluse EMTA, on VKS-i § 20 lõike 2 punktis 1 sätestatud Konkurentsiameti pädevus kontrollida registriandmeid kaotanud aktuaalsuse.

Punktiga 8 täiendatakse VKS-i § 20 lõike 1 loetelu punktiga 5, mille kohaselt teeb Transpordiamet VKS-is sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet oma pädevuse kohaselt. Transpordiameti pädevus nähakse ette eelnõukohases lõikes 6 (eelnõu punkt 11).

Punktiga 9 tunnistatakse kehtetuks VKS-i § 20 lõige 2 ja sama paragrahvi lõike 3 punkt 5. Sarnaselt eelnõu punkti 7 selgituses väljatoodule puudub vajadus dubleerida TTJA ning EMTA pädevusesse kuuluvaid ülesandeid, mis puudutavad toiminguid nõuetele mittevastava kütuse kasutamise tuvastamise korral, registriandmete kontrollimist ning kütuse ja kütuse käitlemise nõuetele vastavuse kontrollimist. Lisaks on sellised eriteadmised, sh tehnilised eriteadmised (nt ekspertiis, laboritoimingud) justnimelt EMTA-l ja TTJA-l. VKS-i § 20 lõike 3 punkti 5 kohaselt kuulub EMTA pädevusse kütuse VKS-i §-s 2¹ nimetatud nõudele vastavuse hindamine, ent selles sättes ei kehtestata kütustele otseselt nõudeid, vaid tarnijale nähakse ette perioodiline kohustus teatud energiaallikate tarnimiseks. Seega ei ole võimalik hinnata kütuse vastavust või mittevastavust nõuetele, mis puuduvad.

Ebaselgust ei kõrvalda ka seaduse varasema redaktsiooni seletuskiri, mille kohaselt on sätte eesmärk võimaldada EMTA-l kontrollida tarbimisse lubatud kütuse füüsilist vastavust §-s 2¹ sätestatud. Kuna VKS-i §-s 2¹ on sätestatud kohustus ning selle täitmiseks ei kehtestata kütusele selliseid füüsilisi nõudeid, millele vastavust proovivõtuga kontrollida saaks (nt Eestis puudub kohustus fossiilkütustesse biokütuse lisamiseks), jääb ka seletuskirjas normi eesmärk arusaamatuks. Kütuse kvaliteedinõuetele vastavuse ja seda tõendavate dokumentide kontrollimise õigus on EMTA-l juba VKS-i § 20 lõike 3 punkti 2 alusel olemas. Seletuskirjas märgitud eesmärk ei ole ka praktikas täidetav. Isegi kui kütust analüüsida, ei ole võimalik anda hinnangut, kas selles sisalduv biokütus vastab säästlikkuse kriteeriumitele. Tarnijatele on §-s 2¹ sätestatud kohustuse täitmiseks antud pikem ajavahemik, mistõttu ei ole nagunii võimalik kütuse ühekordse füüsilise kontrolliga hinnata, kas sellega täidetakse VKS-i §-s 2¹ nimetatud kohustust või mitte. Kuna järelevalvet nimetatud kohustuse täitmise üle (sh biokütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse üle) Keskkonnaamet juba teeb, ei ole järelevalve dubleerimine vajalik.

Punktidega 10 ja 11 täiendatakse VKS-i § 20. Lõike 5 kohaselt on Keskkonnaamet pädev kontrollima ka lennukikütuse tarnija aruandekohustuse täitmist, mida amet tegelikult teeb juba praegu, ning lõikes 6 sätestatakse Transpordiameti järelevalve lennuettevõtjate kestlike lennukikütuste kasutamise ja aruandluse ning lennuvälja käitaja kestlike lennukikütuse kättesaadavuse tagamise kohustuse täitmise üle. Transpordiameti ülesannete hulka kuulub juba käesoleval ajal järelevalve lennuettevõtjate ja lennuväljade tegevuse üle ning järelevalve korraldamisel tuleb suhelda Euroopa Lennundusohutusametiga (EASA). Keskkonnaameti pädevusse kuulub eelnõu kohaselt järelevalve lennukikütuse tarnija aruandluse üle ning see põhimõte ei ole uus. Juba täna teeb Keskkonnaamet järelevalvet biokütustega seotud aruandekohustuse täitmise üle.

Punktiga 12 tõstetakse VKS-i §-s 25 sunnirahamäär seniselt 640 eurolt 32 000 eurole. Kehtivas VKS-is sätestatud sunniraha maksimummäär ei täida oma eesmärki. Seetõttu tõstetakse maksimaalset määra, arvestades transpordivaldkonnas üldiselt kohaldatavat sunniraha määra

(nt lennundusseaduses, raudteeseaduses sätestatud sunniraha maksimummäärad). Sunniraha määratakse asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohase sunnivahendina, et tagada haldusakti (ettekirjutuse) täitmine. Sunniraha ei ole karistus, vaid selle eesmärk on ennetavalt sundida adressaati ettekirjutust täitma, et puuduks vajadus adressaadi suhtes uuesti sama või muud sunnivahendit kasutada. VKS reguleerib eelkõige transpordivahendite mootorikütustega seotut. Mootorikütuste kvaliteedinõuete järgimine on transpordivaldkonnas oluline nii ohutuse tagamise kui ka keskkonnakaitse kaalutlustel, mistõttu on oluline motiveerida normi adressaate õiguskuulekalt käituma.

Punktiga 13 täiendatakse VKS-i 5¹. peatüki ja §-ga 28¹, milles määratakse kestlike lennukikütuste tootmise, tarnimise, tankimise ja aruandlusega seotud kohustuste täitmist koordineerivad pädevad asutused. Pädevad asutused on Transpordiamet ja Keskkonnaamet. Pädeva asutuse määramise nõue tuleb ReFuelEU määruse artiklist 11, mille kohaselt liikmesriigid määravad pädevad asutused, mis vastutavad määruse kohaldamise tagamise eest, samuti määravad õhusõiduki käitajatele, lennujaamade käitajatele ja lennukikütuse tarnijatele trahve kohustuste täitmata jätmise korral. Liikmesriigid peavad pädevatest asutustest teavitama Euroopa Komisjoni ja EASA-t. Liikmesriikide ülesanne on tagada, et nende pädevad asutused täidavad oma ülesandeid erapooletult ja läbipaistvalt ning sõltumatult õhusõiduki käitajatest, lennukikütuse tarnijatest ja lennujaama käitajatest. Euroopa Komisjon, EASA ja pädevad asutused teevad koostööd ja vahetavad teavet, et tagada ReFuelEU määruse tulemuslik rakendamine ja järgimine.

Pädeva asutuse määramine ei ole lennunduses ega keskkonnavaldkonnas uus. Näiteks lennundusseaduse § 7 kohaselt on Transpordiamet määratud mitme EL-i määruse kohaseks Eesti pädevaks asutuseks. Kliimaministeeriumis ettevalmistamisel oleva atmosfääriõhu kaitse seaduse muudatuse kohaselt määratakse Keskkonnaamet pädevaks asutuseks ka meretranspordi taastuvkütuste ja vähese süsinikuheitega kütuste kasutamise puhul.¹¹

Punktiga 14 täiendatakse väärteto koosseisu, nähes §-des 33³–33⁵ ette karistused lennuettevõtjale ja lennukikütuse tarnijale kestlike lennukikütuste miinimumosakaalu nõuete rikkumise ning kestlike lennukikütuste omaduste või päritolu kohta teabe esitamise nõuete rikkumise korral. ReFuelEU määruse I lisas sätestatud kestliku lennukikütuse osakaalu nõuet ning osakaalu kohustust peavad järgima nii lennukikütuse tarnijad kui ka tankivad lennuettevõtjad. Selle nõude rikkumise korral peavad artikli 12 kohaselt kehtestatud trahvid olema proportsionaalsed ja hoiatavad, samuti on määruses nähtud ette trahvi arvutamise valemid, arvestades kütusehinda ja toimepandud rikkumise raskusastet. Eelnõu kohaselt on need rikkumised väärtetod:

- VKS-i § 33³ näeb ette väärtetokoosseisu kestlike lennukikütuste miinimumosakaalu nõuete rikkumise eest. See vastab ReFuelEU määruse artikli 12 lõigetele 4 ja 5.
- VKS-i § 33⁴ näeb ette väärtetokoosseisu kestlike lennukikütuste omaduste või päritolu kohta esitatud teabe nõuete rikkumise eest. See vastab ReFuelEU määruse artikli 12 lõikele 6.
- VKS-i § 33⁵ näeb ette väärtetokoosseisu kestlike lennukikütuste tankimiskohustuse nõuete rikkumise eest. See vastab ReFuelEU määruse artikli 12 lõikele 2. Tankimiskohustuse rikkumise korral tuleb silmas pidada ka määruses sätestatud trahvist vabastamise võimalust, kui õhusõiduki käitaja tõendab, et tankimiskohustuse rikkumine oli põhjustatud temast sõltumatutest erandlikest ja ettenägematutest asjaoludest.

Turuolukorda arvestades võib rikkumise eest seaduse alusel määratud trahvisumma olla tühine võrreldes rikkumisest saadava majandusliku tuluga. Seetõttu on tarvis näha ette karistus

¹¹ 09.10.2024 seisuga ole veel avalikule konsultatsioonile esitatud.

kohustuse täitmata jätmise eest, tagades, et ReFuelEU määruse eesmärk täidetakse – mõjus sanktsioon on selline, mis näitab, et rikkumine ei tasu end ära ning kohustuse täitmine on igal juhul odavam. Et rikkumise eest rakendatav trahv oleks märgatavalt suurem kui võimalikust rikkumisest saadav majanduslik kasu, võetakse kestlike lennukikütuste puhul arvesse valdkonna eripära, mille tõttu kaldutakse juriidilise isiku trahvimäära kehtestamisel kõrvale karistusseadustiku § 47 lõikes 2 sätestatud rahatrahvi ülemmäärast ning trahvi määramisel kohaldatakse ReFuelEU määruse artikli 12 kohaseid trahvi arvutamise valemeid rikkumise raskuse järgi. Põhimõtte ei ole uus. VKS-i 1. jaanuaril 2025 jõustuva redaktsiooni §-s 33¹ on näiteks sätestatud väärteokoosseis tarbimisse lubatud biokütuse osakaalu kohustuse täitmata jätmise kohta, mille toime pannud juriidilist isikut karistatakse rahatrahviga 125 eurot iga kohustuse täitmisest puudujääva gigadžauli eest.

Eelnõuga ei nähta ette väärteokoosseisu kestlikele lennukikütustele juurdepääsu tagamise kohustuse rikkumise korral. ReFuelEU määruse artikli 6 kohaselt hindab pädev asutus esmalt kas lennujaama käitaja on oma kohustusi täitnud või mitte. Kui pädev asutus (Transpordiamet) tuvastab rikkumise ja liidu lennujaama käitaja ei ole taganud õhusõiduki käitajatele lennujaamas juurdepääsu kestlike lennukikütuste miinimumosakaaluga lennukikütustele, siis tehakse lennujaama käitajale ettekirjutus, mille täitmiseks kohaldatakse vajaduse korral asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohast sunnirahameedet. Väärteomenetlus ei ole sellises olukorras asjakohane, kuna eesmärk ei ole karistada, vaid mõjutada lennujaama käitajat tagama lennuettevõtjatele juurdepääs kestlikele lennukikütustele.

ReFuelEU määruse artikli 12 lõike 7 kohaselt peab pädev asutus trahviotsuses selgitama lennukikütuse hinna kindlaksmääramise meetodikat, mis peab tuginema kontrollitavatele ja objektiivsetele kriteeriumitele, sh EASA tehnilises aruandes esitatud kriteeriumitele. Väärteomenetluseks vajaliku ajakohase teabe (sh kütuse hinna kohta käiva teabe) saab menetleja eelkõige EASA-lt, kellega liikmesriikide pädevad asutused teevad aktiivset koostööd ja kellel on ReFuelEU määruse artikli 13 kohaselt liikmesriikidele vajalike andmete kogumise ning nende andmete põhjal iga-aastase tehnilise aruande avaldamise kohustus.

Seetõttu täiendatakse ka § 35 lõiget 1 punktiga 6 (**eelnõu punkt 15**), mille kohaselt on Transpordiamet VKS-is sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja. Keskkonnaametil on juba kehtiva VKS-i alusel väärtegude menetleja pädevus ning väärteokoosseisu laiendamise korral kestlike lennukikütuste osakaalule on Keskkonnaametil võimalik menetleda ka selle kohustuse täitmata jätmisega seotud väärteigusid. Väärtegude aegumistähtjaks nähakse ette neli aastat, nagu on muude VKS-is sätestatud suure mõjuga ja keeruliste keskkonnavalaste rikkumiste puhul (**eelnõu punkt 16**). Need väärteod on olemuselt majanduspeitsüüteod, neid on keeruline avastada ja ka menetlus on aeganõudev.

ReFuelEU määruse artikli 12 lõike 10 kohaselt peaksid liikmesriigid püüdma tagada, et trahvidest saadud tulu või selle tuluga samaväärset rahalist väärtust kasutatakse lennukikütustega seotud teadus- ja innovatsiooniprojektide toetamiseks, mis võimaldaks vähendada hinnaerinevusi kestliku lennukikütuse ja tavapäraste lennukikütuste vahel. Kui selline tulu eraldatakse liikmesriigi üldeelarvesse, loetakse eelviidatud põhimõtte täidetuks, kui liikmesriik rakendab rahalise toetuse poliitikat, et toetada teadus- ja innovatsiooniprojekte või poliitikat, mis võimaldab ületada hinnaerinevusi kestliku lennukikütuse ja tavapäraste lennukikütuste vahel, kui sellise poliitika väärtus on võrdne trahvidest saadud tuluga või sellest suurem. Eelnõuga ei nähta ette VKS-is eraldi poliitikameetmeid ega seota trahve konkreetsete kuludega riigieelarves, kuna trahviraha laekumist ei ole võimalik prognoosida ning allikate sidumine konkreetsete kuludega riigieelarves ei ole hea praktika. Trahvisumma laekub riigieelarvesse ning seda kasutatakse vastavalt riigieelarvestrateegiale. Kliimaministerium toetab riigieelarvestrateegias kliimapoliitikaga seotud meetmete, sh teadus- ja

innovatsiooniprojektide toetamise käsitlemist. Väärteomenetluses määratav trahvisumma sõltub ka kütuse hinna ja kestliku lennukikütuse hinnavahest ja rikkumise kestusest. Arvestades ReFuelEU määruse kohaseid erandivõimalusi, eeldatavasti lähiaastatel märkimisväärseid trahvisummasid riigieelarvesse ka ei laeku.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus on võetud kasutusele mõisted „kestlikud lennukikütused“ ning „lennukikütuse tarnija“ (vt täpsemalt seletuskirjas eelnõu punkti 2 kohta esitatud selgitust).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu regulatsiooniesemel on puutumus taastuvenergia direktiivi (RED) ning ReFuelEU määrusega.

5.1. Euroopa Komisjoni teavitamine

ReFuelEU määruse artikli 11 lõike 1 kohaselt määravad liikmesriigid pädevad asutused, mis vastutavad määruse kohaldamise tagamise eest ning nõuete rikkumise korral õhusõidukite ja lennujaamade käitajatele ning lennukikütuse tarnijatele trahvide määramise eest. Liikmesriigid annavad komisjonile ja EASA-le teada määratud pädevast asutusest või pädevatest asutustest.

Sama määruse artikli 12 lõike 1 kohaselt kehtestavad liikmesriigid määruse rikkumise korral kohaldatavad karistusnormid ja võtavad meetmed nende rakendamise tagamiseks. Kehtestatud karistused peavad olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning võtma eeskätt arvesse rikkumise laadi, kestust, kordumist ja raskusastet. Liikmesriigid teavitavad komisjoni hiljemalt 31. detsembril 2024 nimetatud normidest ja meetmetest ning teavitavad komisjoni viivitamata nende hilisematest muudatustest.

ReFuelEU määruse kohaselt edastab Transpordiamet seaduse jõustumise järel vajaliku teabe Euroopa Komisjonile ja EASA-le. Pädevad asutused suhtlevad Euroopa Komisjoniga oma pädevuse piires.

6. Seaduse mõjud

Eelnõukohase seadusega ei kavandata kehtiva õigusega võrreldes põhimõttelisi muudatusi. Kestlike lennukikütuste riigisisese seaduses täpsema reguleerimisega ei kaasne olulist mõju ega õiguslikku muudatust, kuna valdkonda reguleeriv Euroopa Liidu õigusakt on juba kehtestatud ja rakendatav. Kestlikud lennukikütused on olulised transpordisektoris, eriti lennunduses, kus vähese süsinikujalajäljega kütuste kasutamine aitab vähendada süsinikuheidet ja kahjulikke keskkonnamõjusid. Lisaks aitab kestlike lennukikütuste kasutuselevõtt suurendada taastuvenergia osakaalu transpordis. Mõju on peamiselt majanduslik, vähesel määral on mõjutatud seaduses nimetatud riigiasutused.

Seadus parandab õigusselgust ja täpsustab norme ReFuelEU määruse kohaldamiseks Eestis. Seadusega ei kaasne olulist sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju, samuti mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele. Seaduse rakendamisega ei kaasne riske ega ulatuslikke mõjusid, kuna sellega ei kavandata põhimõttelisi muudatusi õiguskorras.

Kavandatav muudatus 1: kestlike lennukikütuste tarnimine, selle kättesaadavuse tagamine ja aruandlus

Sihtrühm 1: kestlike lennukikütuste tarnija.

Sihtrühma suurus: üks ettevõtja. Sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määrata, kuna see sõltub lennukikütuse tarnijate huvist tarnida kütust Eesti turule.

Sihtrühm 2: kestlike lennukikütuste taristu haldaja ning lennukikütuste käitlejad

Sihtrühma suurus: kolm ettevõtjat, sh Aktsiaselts Tallinna Lennujaam. Sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määrata, kuna see sõltub lennukikütuse käitlejate arvust Tallinna lennujaamas.

Sihtrühm 3: Tallinna lennuväljal tankivad lennuettevõtjad.

Sihtrühma suurus: sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määrata, kuna see sõltub Tallinnasse lendavate lennuettevõtjate lendude arvust ning tankimispoliitikast. Sihtrühma kuulub 2025. aastal viis Eesti lennuettevõtjat, kellele laieneb lendude mahtu arvestades ReFuelEU määruse mõistes kestlike lennukikütuse osakaaluga lennukikütuse tankimise kohustus. Mitme Eesti lennuettevõtja lennutegevus toimub peamiselt Eestist väljaspool, mistõttu välisriikides käitatavaid õhusõidukeid ei pruugita tankida Eestis.

Mõju kirjeldus: sisulised nõuded kestlike lennukikütuste tarnimisele, nende kättesaadavuse tagamisele ja aruandlusele on sätestatud ReFuelEU määruses, liikmesriikidele on pandud kohustus reguleerida nendega seotud menetluslike aspekte.

Majanduslikud mõjud

Mõju ettevõtjate majanduslikule olukorrale: selleks, et soodustada kestlike lennukikütuste kasutamist, on ReFuelEU määrusega ette nähtud kohustus tankida kestlikke lennukikütuseid sisaldavat lennukikütust (2025–2030 on kestliku lennukikütuse osakaaluks vähemalt 2% lennukikütuse koostisest). Tõenäoliselt tõuseb mõnevõrra kestlikke lennukikütuseid sisaldava lennukikütuse hind, arvestades tootmiskulusid, samas suureneb järk-järgult ka kestlike lennukikütuste kättesaadavus ning tootjate ja tarnijate arv, mis omakorda mõjutab kütuse hinda. Ettevõtjatele lisandub mõnevõrra halduskoormust lennukikütuste tarnimise ja tankimise aruannete esitamisega EL-i andmebaasis.

Mõju olulisus sihtrühmadele:

Mõju ulatus: mõju ulatus sihtrühmade majanduslikule olukorrale on väike. Kestlike lennukikütuste tarnimise miinimumosakaalu nõude kehtestamine EL-is on positiivse mõjuga, kuna soodustab lennutegevusega seotud süsinikujalajälje vähenemist, aitab tagada osapooltele võrdsed võimalused ning vältida lennunduse siseturu killustumist. Esialgu võib muudatus mõningal määral mõjutada sihtrühma negatiivselt seoses kestlike lennukikütuste kättesaadavusega, kuid muudatustega ei peaks kaasnema kohanemiskulusi. Muudatuse tulemusel tekib sihtrühmal motivatsioon kestlike lennukikütuste kasutuselevõtuks.

Mõjutatud sihtrühma suurus: praegu tarnib Eestisse ärilises lennutranspordis kasutamiseks mõeldud lennukikütust Orlen Eesti OÜ, mis müüb Orlen Lietuva kütust. Orlen Lietuva toodab lennukikütust ja on Kliimaministeeriumile kinnitanud valmisolekut hakata nõuetekohase kestliku lennukikütuse osakaaluga lennukikütust tootma hiljemalt 2025. a II poolaastast. Teistele Eesti turul tegutsevatele kütusetarnijatele ReFuelEU määruses sätestatud kohustused ei kohaldu, kuni kütusetarnija ei otsusta oma tegevusala laiendada ka lennukikütustele. Tallinna lennujaamas müüvad praegu valmisegatud lennukikütust Eesti Aviokütuse Teenuste Aktsiaselts ja Baltic Ground Services EE OÜ, lepingupartneriks Orlen Eesti OÜ. Eesti lennukikütuse tarnimis- ja käitlemisteenuse osutajate turule sisenemine on kulukas ning eeldab käesoleval ajal ettevõtjalt suuremahulisi investeeringuid, kuna Tallinna lennuväljal ei ole

keskset kütuserminali ja uus teenuseosutaja peaks selle ise rajama. Aktsiaselts Tallinna Lennujaam on koostöös Eesti Varude Keskusega rajamas uut kütuserminali keskse taristu osana aastaks 2030. See võimaldab tulevikus teenuse paindlikumat osutamist, vähendades märkimisväärselt esialgse investeeringu vajadust ning avardades ettevõtjate võimalusi.

Lennukikütust tangivad lennujaamas nii välisriigi kui ka Eesti lennuettevõtjad. Sihtrühma kuulub 2025. aastal viis Eesti lennuettevõtjat, kellele laieneb lendude mahtu arvestades ReFuelEU määruse mõistes kestlike lennukikütuse osakaaluga lennukikütuse tankimise kohustus (Aktsiaselts Airect, Aktsiaselts Nordic Aviation Group; Nyxair OÜ, Smartlynx Airlines Estonia OÜ ja Marabu Airlines OÜ).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: võimalikuks ebasoovitavaks mõjuks on näiteks olukord, kus kestlikud lennukikütused ei ole tehnilistel või majanduslikel põhjustel kättesaadavad. Samas on see risk võrdlemisi väike, kuna Euroopa kütusetootjad on motiveeritud tootma kestlikke lennukikütuseid, kestlike lennukikütuste tootmiseks vajaliku tehnoloogia kättesaadavus paraneb ning seega suureneb ka juurdepääs kestlikele lennukikütustele.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kuna mõju ulatus ja sihtrühm on väike, on mõju hindamismetoodika alusel pigem väheoluline. Seaduses sätestatud reeglid on sisu poolest seotud otsekohalduva EL-i määrusega, millest on sihtrühmad teadlikud ning seetõttu ei tohiks need tuua kaasa kohanemiskulusi. Seetõttu puudub vajadus mõjude järelhindamiseks.

Kavandataav muudatus 2: kestlike lennukikütuste tarnimise, tankimise ja kättesaadavuse tagamise järelevalve ja selle koordineerimine.

Sihtrühm: Transpordiamet ja Keskkonnaamet.

Mõju riigiasutuste korraldusele: muudatuste tulemusel lisandub Transpordiametile ja Keskkonnaametile vähesel määral töökoormust kestlike lennukikütuste tarnimise ja tankimise aruandluse järelevalvest ning koordineerimisest.

Mõju ulatus: eelkõige suureneb koormus 2025. a I poolaastal, kui lisanduvate ülesannetega tuleb tegeleda esmakordselt. Keskkonnaametil on transpordi biokütuste järelevalve kogemus juba olemas ning märkimisväärset koormust kestlike lennukikütustega seotud järelevalvekohustusega ei kaasne, mistõttu sisuline mõju puudub. Transpordiamet peab muudatustega kohanemiseks tegema mõningaid töökorralduslikke muudatusi, et tagada lennuettevõtjate tankimiskohustuse järelevalve. Transpordiamet teeb tihedat koostööd EASA ja lennuettevõtjatega. EASA on loonud aruandluskohustuse täitmise ja järelevalve hõlbustamiseks liikmesriikidele ja lennuettevõtjatele ReFuelEU lennunduse kestlikkuse portaali.¹²

Mõju avaldub harva, sest tegemist ei ole pideva kohustusega, samuti on järelevalvesubjektide arv piiratud. Järelevalve seisneb valdavalt lennuettevõtjate tankimiserandite menetlemises ja aruandluskohustuse täitmise kontrollimises.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk puudub.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kuna muudatus puudutab ainult Transpordiameti ja Keskkonnaameti töökorraldust ning lisanduv koormus ei ole märkimisväärne ega pidev, saab mõju lugeda väheoluliseks.

¹² Täpsem info: <https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/refueeu-aviation-digital-reporting-tool> (09.10.2024).

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kohalikele omavalitsustele ei teki seadusemuudatuste tõttu kulu ega ole neil saada ka tulu. Samuti ei seata neile seadusega uusi ülesandeid ega muudeta seniseid.

Seadusemuudatused ei nõua riigilt lisakulusid ega eeldata neist tulusid. Vastutussätete lisamise tõttu ei ole tulusid ja kulusid võimalik tõsikindlalt prognoosida. Vastutussätteid ei too vältimatult kaasa rohkem väärtekaristusi ega sunniraha määramisi, selged reeglid võivad pigem motiveerida õiguskuulekalt tegutsema.

Kõik kulud jäävad riigieelarve ja asutuste eelarve piiridesse. Seadusega ei kehtestata riigilõivu tasumise kohustust.

Seaduse rakendamisel tekib pädevatel asutustel, eelkõige Transpordiametil, vajadus töökorralduse vahetamiseks ümberkujundamiseks. Niikaua, kuni Eestis on üks lennukikütuse tarnija, on Keskkonnaametil vajadus minimaalseks töökorralduse ümberkorraldamiseks. Vajalikud kulud kaetakse asutuste vahenditest.

8. Rakendusaktid

Seadus ei sisalda volitusnorme rakendusaktide andmiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

ReFuelEU määrus on küll jõustunud ja seda kohaldatakse juba alates 2024. aasta 1. jaanuarist, kuid määruse artikleid 4 (lennujaamades kättesaadava kestliku kütuse osakaal), 5 (õhusõiduki käitajate tankimiskohustus), 6 (lennuvälja käitaja kohustus hõlbustada juurdepääsu kestlikele lennukikütustele), 8 (õhusõiduki käitajate aruandekohustus) ja 10 (lennukikütuse tarnijate aruandekohustus) kohaldatakse 2025. aasta 1. jaanuarist. Sellest lähtuvalt on eelnõu menetlus kiireloomuline.

Kuna ReFuelEU määrus jõustus 2023. aasta sügisel ja nii Euroopa Komisjon kui ka Kliimaministeerium koos Transpordiametiga on aktiivselt suhelnud määruse adreessatidega, on sellega seotud Eesti osapooled jõudnud määrusega tutvuda ja teinud ettevalmistusi, et oma tegevuses arvestada uute nõuetega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumile. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Transpordiametile, Keskkonnaametile, Maksu- ja Tolliametile, Aktsiaseltsile Tallinna Lennujaam, Tallinna lennujaama kütusekäitlejatele Eesti Aviokütuse Teenuste Aktsiaselts ja Baltic Ground Services EE OÜ, lennukikütuse tarnijale Orlen Eesti OÜ, Eesti Transpordikütuste Ühingule, lennuettevõtjatele Aktsiaselts Airst, Aktsiaselts Nordic Aviation Group; Nyxair OÜ, Smartlynx Airlines Estonia OÜ, Marabu Airlines OÜ, Diamond Sky OÜ ning Eesti Lennundusklastrele.