



KESKKONNAAMET

Ülle Madise
Õiguskantsleri Kantselei

Teie 15.10.2024 nr 7-4/241596/2405945

Meie 18.11.2024 nr 6-16/24/21232-2

Biokütuse tarbimisse lubamise nõuete rakendamisest

Austatud õiguskantsler

Esmalt anname ülevaate jõustunud ja pooleliolevate menetluste kohta kütuseturu osalistega.

Tänaseks on üks Keskkonnaameti väärteootsus jõustunud, kaks väärteomenetlust, üks kriminaalmenetlus ja kaks haldusmenetlust pooleli.

1. 2021. aastal biokohustuse rikkumine – kütuse elutsükli jooksul tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise osakaalu kohustuse täitmata jätmise osas on jõustunud süüdimõistev otsus AS-i Olerex suhtes AÕKS § 235¹ lg 2 järgi¹.
2. 2022. aasta biokohustuste rikkumised – kütuse elutsükli jooksul tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise osakaalu kohustuse täitmata jätmine (AÕKS § § 235¹ lg 2) ja tarbimisse lubatud biokütuse osakaalu kohustuse täitmata jätmine (VKS § 33¹ lg 2). Väärteomenetlus on maakohtu lahendi saanud (kohus tühistas VKS järgi määratud rahatrahvi 8 000 000 eurot, kvalifitseeris rikkumise ümber AÕKS § 235¹ lg 2 järgi ja määras rahatrahvi 1 000 000 eurot), sellele esitas AS Olerex kassatsioonkaebuse. Riigikohtu lahendit on oodata 29.11.2024.²
3. 2022. aasta kohta valeandmete esitamine – AS Olerex lubas tarbimisse fossiilset diislikütust, mille juurde lisati taastuvtoorainel põhineva kütuse päritolusertifikaadid, et täita VKS § 21 lg-st 1 tulenev kohustus. Kriminaalasi on prokuratuuris.
4. 2023. aasta biokohustuse rikkumine – AS Olerex täitis biokohustuse HVO-ga (*Hydrotreated Vegetable Oil*), kuid seda tehti UCO-ga (*Used Cooking Oil*), mille kasutamisele on ülempiir kuni 3,4 % koguenergiast, mistõttu ei saa kogu ettevõtte poolt turule lastud UCO-d biokohustuse täitmisel arvesse võtta. Keskkonnaamet alustas väärteomenetluse VKS § 33¹ lg 2 järgi ja on hetkel menetluses.³
5. 2024. aasta jaanuarist aprillini deklareeris AS Olerex HVO-d PFAD (*Palm Fatty Acid Distillate*) kahekordse kordajaga. Kuna tegemist ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/2001 IX B lisas nimetatud lähteainega, millede puhul tohib biokohustuse täitmisel kasutada kahekordset kordajat, alustas Keskkonnaamet

¹ väärteomenetlus nr 940022000783

² väärteomenetlus nr 940023000098

³ väärteomenetlus nr 940024000264

haldusmenetluse eesmärgiga anda AS-ile Olerex korraldus andmed muuta ja PFAD kordaja eemaldada. Haldusmenetlus on pooleli.

6. AS Terminal Oil esitas halduskohtusse kaebuse taotlusega kohustada Keskkonnaametit nõudma AS-ilt Olerex ajavahemikus 01.01.2021 – 31.12.2023 täitmata jäänud biokohustuse tagantjärele täitmist või alternatiivina, kui biokohustuse tagantjärele täimine ei ole võimalik, kohustada Keskkonnaametit alustama menetlus ebaseaduslik riigiabi AS-ilt Olerex välja nõuda. Kaebus on Tallinna Halduskohtu menetluses⁴.
7. AS Terminal Oil vaidlustas halduskohtus Keskkonnaameti keeldumise võimaldada AS-il Terminal Oil tutvuda AS Olerex 2022. aasta biokohustuse täitmise rikkumiste kohta koostatud väärteoasja nr 940023000098, mis on hetkel Riigikohtu menetluses, toimikuga⁵. Kassatsioonkaebus on Riigikohtus menetlusse võtmise otsuse ootel.

Järgnevalt Keskkonnaameti vastused biokütuse tarbimisse lubamise nõuete rakendamise riikliku järelevalve korraldusega seotud küsimustele. Vastame neile päringus toodud küsimuste kaupa.

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

Kütuste maaletoojad esitavad turule lastud kütuste kohta andmed Maksu- ja Tolliameti vastavusdokumentide infosüsteemis (edaspidi VDS). Keskkonnaameti ja Maksu- ja Tolliameti vahel on sõlmitud kokkulepe, mille kohaselt saab Keskkonnaamet kasutada nimetatud andmebaasi biokohustuse täitmise üle järelevalve teostamisel. Keskkonnaamet saab infosüsteemist VDS nii atmosfääriõhu kaitse seaduse kui vedelkütuse seaduse alusel biokohustuse täitmise üle järelevalve teostamiseks vajaliku info. Andmete esitamine andmekogusse ja nende töötlemine ametiasutuste poolt on suhteliselt lihtne nii ettevõtetele kui järelevalveasutustele.

Lisaks VDS andmetele saab Keskkonnaamet Maksu- ja Tolliametilt jooksvalt infot sadamasse saabuvate biokomponenti transportivate tankerite osas ning Keskkonnaamet ja vahel koos Maksu- ja Tolliametiga käib kütuseproove võtmas, et kontrollida, kas saatedokumentides olev info vastab tegelikkusele.

Biokohustuste täitmine on turuosalistele tehtud väga paindlikuks. Kuni 31.03.2020 kehtinud VKS kohaselt pidid kütusemüüjad täitma biokohustuse müüdavale kütusele biokomponendi lisamise teel. Alates 01.04.2020 jõustunud redaktsioonist saavad ettevõtted ise otsustada, kas täidavad kohustused biokütusega, tuule või päikese toel toodetud elektrienergiaga või statistika ostmisega. Nimetatud muudatus tehti koostöös turuosalistega ning eesmärgiga tagada suurem ettevõtlusvabadus ning paindlikkus.

Seni menetletud või ka täna menetluses olevad juhtumid on näidanud, et rikkumisega on võimalik väga suuri kasumeid teenida, mistõttu ka täna kehtivas VKS-is sätestatud 10 000 000 eurone maksimaalne karistusmäär võib antud valdkonnas olla liiga madal. Seetõttu on seadust muudetud ja 01.01.2025 jõustub uus VKS redaktsioon, milles karistuse määramise regulatsiooni on muudetud ning karistuse suurus on seotud täitmata jäänud biokohustuse suurusega.

Kokkuvõttes on Keskkonnaamet seisukohal, et riiklik järelevalve, arvestades asjaoluga, et valdkonna ajalugu ei ole kuigi pikk, on korraldatud pigem hästi ja muutub ajas pidevalt paremaks.

⁴ Kohtuasi 3-24-1845

⁵ Kohtuasi 3-24-1485

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

Keskkonnaameti pädevus on sätestatud VKS § 20 lõikes 5. Kuni 30.06.2024 kehtinud VKS redaktsiooni kohaselt kuulus Keskkonnaameti pädevusse kütusemahuti registreerimise kohustuse täitmise kontroll ning järelevalve käesoleva seaduse §-s 2⁴ nimetatud aruande esitamise kohustuse täitmise ja aruande käesolevas seaduses sätestatud nõuetele vastavuse üle.

Alates 01.07.2024 jõustus VKS § 20 lg 5 redaktsioon, mille kohaselt Keskkonnaameti pädevusse kuuluvad kütusemahuti registreerimise kohustuse täitmise kontroll ning järelevalve käesoleva seaduse §-s 2¹ sätestatud kohustuse ja §-s 2⁴ nimetatud aruande esitamise kohustuse täitmise ja aruande käesolevas seaduses sätestatud nõuetele vastavuse üle.

Seega on alates käesoleva aasta juulist Keskkonnaameti järelevalvepädevust seoses biokütuse tarbimisse lubamise nõuete täitmise üle oluliselt laiendatud ning Keskkonnaameti pädevuses on teostada järelevalvet kõigi VKS §-s 2¹ sätestatud biokohustuse täitmisega seotud nõuete täitmise üle.

3. Kas Keskkonnaameti või Maksu- ja Tolliameti järelevalve pädevus on piisavalt selgelt piiritletud? Kas on esinenud pädevusvaidlusi?

Keskkonnaameti pädevus VKS alusel on kehtivas seaduses sõnastatud üldiselt selgelt. Igapäevases töös ja järelevalve toimingute tegemisel on Keskkonnaametil ja Maksu- ja Tolliametil tihe koostöö, eriti mis puudutab asutustevahelist infovahetust või kohapealsete kontrollide tegemist.

Samas on esinenud vaidlust asjaolu üle, kumb nimetatud asutustest on pädev ettevõttele Maksu- ja Tolliameti väljastatud luba MSÜS § 43 alusel peatama või MSÜS § 36 alusel majandustegevust keelama.

Küll aga ei ole selge ülejäänud riigiasutuste järelevalve pädevuste piirid. Lisaks Maksu- ja Tolliametile ja Keskkonnaametile omavad VKS § 20 kohaselt järelevalvepädevust ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Konkurentsiamet. Nimetatud asutuste järelevalve pädevus on kirjeldatud piisavalt avatuna, et on keeruline hinnata, kas või mil määral need kattuvad Keskkonnaamet või Maksu- ja Tolliameti järelevalve pädevustega.

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

VKS § 24 jj alusel on Keskkonnaameti ja Maksu- ja Tolliameti käsutuses piisavalt meetmeid sundimaks ettevõtteid rikkumist lõpetama. Lisaks tulenevad MSÜS-ist võimalused loa kehtivus peatada või majandustegevus keelata. Seni ei ole praktikas ette tulnud, et järelevalve oleks teostamata jäänud või et rakendatud erimeede ei oleks piisav olnud.

Samas on keskkonnajärelevalve VKS alusel suhteliselt noor ja kõiki võimalikke tõrkeid ei oska täna veel ette näha. Täna on näha, et järelevalveasutustel on keeruline tõhusalt rikkumistele reageerida, kuna MSÜS-is sätestatud majandustegevuse keelamise ja peatamise regulatsioonid (§-d 36 ja 43) on kohmakad, kuivõrd eelduseks on majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse oluline rikkumine.

Oluline rikkumine on sisustatud § 38 lg-s 2, mille kohaselt majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse rikkumine on oluline, kui rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ettevõtja või temaga seotud isik ei suuda ka edaspidi tagada selle nõude või tingimuse

täitmist, ning on vaja vältida rikkumisest ettevõtja töötajatele, klientidele, kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile põhjustatud ohtu või kahju ning tekkida võivat ohtu või kahju. Sellisteks rikkumisteks on eelkõige majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse vältav rikkumine, korduvad samalaadsed rikkumised või avalikule korrale kõrgendatud või olulist ohtu põhjustanud rikkumine.

Keskkonnaamet on seisukohal, et MSÜS-is sätestatud olulise rikkumise mõiste on liiga lai ja selleks, et Keskkonnaamet või Maksu- ja Tolliamet saaks vastavalt oma pädevusele kiiresti ja tõhusalt reageerida, tuleks olulise rikkumise mõiste sätestada vedelkütuse seaduses antud seaduse tähenduses, nagu näiteks on tõsised rikkumised kirjeldatud kalapüügiseaduses, §-s 71. Kuna ettevõtte majandustegevuse peatamine on siiski äärmuslik meede, peaks õigusselguse mõttes olema nii ettevõttele kui järelevalve teostajale üheselt selge, millised tegevused võivad kaasa tuua majandustegevuse keelamise või peatamise.

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

Keskkonnaamet teeb Kliimaministeeriumiga nii järelevalve tõhustamise kui vedelkütuse seaduse selgemaks muutmise eesmärgil tihedalt koostööd ja on probleemide kirjeldused, millega oleme oma praktikas kokku puutunud, ministeeriumile esitanud.

Näiteks on vaidluste ärahoidmiseks plaanis õigusakti tasandil kirjeldada lähteained, mida biokohustuse täitmisel on võimalik deklareerida kahekordse kordajaga. Samuti on plaanis suurendada VKS §-s 25 sätestatud sunniraha määra, mis kehtivas seaduses ei ole vastavuses valdkonnas tegutsevate ettevõtete käibega.

6. *Kas vedelkütuse seaduse §-s 2⁵ sätestatud auditeerimine võiks olla kohustuslik kõigile kütuse tarnijatele, näiteks sarnaselt elektroonilise side seaduse §-s 87⁵ sätestatuga?*

VKS § 2⁵ on sätestatud enne REDII direktiivi jõustumist. Alates REDII direktiivi⁶ jõustumisest 2018. aastal esitatakse koos biokütuste tarbimisse laskmisega ka kütuse säästlikkuse kriteeriumitele vastavuse sertifikaadid ehk PoS-id (Proof of Sustainability), mida väljastavad Euroopa Liidu poolt heakskiidetud sertifitseerimisasutused. Pärast REDII direktiivi jõustumist on säte muutunud kasutuskõlbmatuks, kuna direktiivi kohaselt on liikmesriigid kohustatud tunnustama väljastatud sertifikaate (art 19 lg 9). Keskkonnaamet ei näe vajadust sätestada kõigile kütusetarnijatele auditeerimiskohustust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Rainer Vakra
peadirektor

Väino Vaidla 5242881
vaino.vaidla@keskkonnaamet.ee

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001&qid=1731587852102>