

Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni rakendusmäärusele, millega kehtestatakse lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise võrdlusaluste väärtused ajavahemikuks 2026–2030 vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a lõikele 2.

Sisukokkuvõte

Tegemist on Euroopa Liidu (EL) heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) direktiivist tuleneva korralise võrdlusaluste ülevaatamisega, mille raames ajakohastatakse HKS ettevõtetele tasuta eraldatavate ühikute võrdlusaluseid käesoleva HKS-i perioodi jaoks ehk ajavahemikuks 2026–2030. Võrdlusalused on üks osa valemist, millega HKS käitistele tasuta eraldatavate ühikute koguseid arvutatakse. Oluline on rõhutada, et praegu ei muudeta HKS-direktiivi ennast, vaid Euroopa Komisjon teeb otsuse selle direktiivi alusel antava rakendusmäärusega. HKS-i laiem korraline ülevaatamine algatatakse eraldi protsessina 2026. aastal.

Ühikute tasuta eraldamise süsteemi eesmärk on motiveerida HKS ettevõtteid heidet vähendama, parandama energiatõhusust ja võtma kasutusele puhtamaid tehnoloogiaid, samal ajal vähendades riski süsinikulekkeks EL-st välja. Seetõttu on ka võrdlusaluste perioodiline uuendamine põhimõtteliselt vajalik.

Samas näeme, et praegu kavandatav tasuta ühikute koguste vähendamise tempo on mitmes sektoris suurem, kui seda võimaldavad tehnoloogiate tegelik kättesaadavus, alternatiivkütustele ülemineku võimalused ning investeeringute realistlik ajakava käesoleval perioodil. Mitmes tööstussektoris ei ole vajalikud tehnoloogiad veel piisavalt küpsed või majanduslikult kättesaadavad, samas kui investeeringute tegemine nõuab ettevõtelt pikaajalist planeerimist ja see omakorda prognoositavat regulatiivset keskkonda.

Lisaks tuleb arvesse võtta Euroopa energiaturu olukorda ja rahvusvahelist konkurentsi. Kui tasuta eraldatavate ühikute kogus väheneb kiiremini, kui ettevõtted suudavad realselt tootmist ümber kujundada või heidet vähendada, mõjutab see toodangu omahinda ning võib kaasa tuua tootmise vähenemise Euroopas ning suurendada riski süsinikulekkeks ehk tootmise liigutamiseks kolmandatesse riikidesse, kus keskkonnanõuded on madalamad. Seetõttu peame oluliseks, et võrdlusaluste ajakohastamisel arvestataks lisaks ambitsioonile ka tehnoloogilist ja majanduslikku reaalsust.

Võrdlusaluste määramismetoodika ja nende mõju tasuta eraldatavate ühikute arvule:

Liikmesriigid esitasid Komisjonile 30. septembriks 2024 käitiste nimekirja, mis sisaldas tasuta heitkoguse ühikute eraldamise arvutamiseks vajalikku teavet. Tagamaks, et võrdlusaluste väärtused põhineksid korrektsetel andmetel, kontrollis komisjon andmeid ja pidas tehnilisi arutelusid sidusrühmadega. Sellist andmestikku kasutati kõigi 54 võrdlusaluse väärtuse määramiseks ajavahemikuks 2026–2030.

Konkreetsete sektorite või allsektorite võrdlusaluste määramise lähtepunktiks on Euroopa Liidu HKS sektori või allsektori 10 % kõige tõhusamate käitiste keskmised näitajad perioodil 2021–2022. Siinkohal ei ole liikmesriikidele teada, millised konkreetsed ettevõtted mingi allsektori tõhusaima 10% hulka kuuluvad ega ka see, kas sinna kuulusid sellised ettevõtted, mis 2026. aastast enam HKS-i ei kuulu, kuna kasutavad oma käitises üle 95% tõendatud biomassi. Käitistele tasuta eraldatavad ühikute kogused arvutatakse välja vastavalt käitajate esitatud tegevusandmetele, mille põhjal määratakse käitise ajalooline tootmistase. Ajalooline

tootmistase korrutatakse läbi vastava sektori võrdlusalusega, süsinikulekke ülekandumise ohuteguriga ning vajadusel ka sektoriteülese parandusteguriga (inglise keeles *cross sectoral correction factor*, CSCF).

Kütuse ja soojuse võrdlusalused:

Kütuse ja soojuse võrdlusalused mõjutavad erinevaid tööstusharusid, kuid ei pruugi määramismeetodi tõttu piisavalt arvestada sektorite eripärasid. Praegune määramismetoodika on ebavõrdne ning annab moonutatud tulemuse, kuna tõhusad kütised ei pruugi olla samas sektoris, kui sama võrdlusalust kasutavad ettevõtted.

Eestis tähendab kütuse ja soojuse võrdlusaluse vähendamine peaaesjalikult kaugkütte sektorile tasuta eraldavate lubatud heitkoguse ühikute suuremat vähendamist lähiaastail. Leevenduseks on väga suur osakaal soojatootmisest üle viidud biomassi kasutamisele, mistõttu on Eesti soojatootjad võrdlemisi heas seisus, sest biomassi kasutamiseks ning energiatõhususe suurendamiseks tehtud investeeringutega on fossiilkütuste kasutust ja nendega seotud heitkoguse ühikute kulu vähendatud.

Põlevkiviõli tootvad kütised saavad kehtiva õigusraamistiku kohaselt enamiku tasuta ühikutest protsessiheite põhist võrdlusalust kasutades. Protsessiheite põhine lähenemine tähendab, et kütise tootmistasemeks loetakse kütise ajalooline heitkogus, mis tasuta ühikute koguse arvutamiseks korrutatakse läbi teguriga 0,97 (alates 2028. aastast 0,91). Protsessiheite põhist lähenemist kasutatakse juhul, kui kütiste tootele ei ole võimalik rakendada tootepõhist võrdlusalust ega soojuse või kütuse põhist võrdlusalust. Samas kohalduvad põlevkiviõli tootvatele kütistele vähesel määral ka teised võrdlusalused, mis neid kütiseid mõjutavad.

Ettepanek võrdlusaluste muutmiseks:

Mõnede tööstussektorite väljendatud murede lahendamiseks teeb komisjon ettepaneku hiljemalt järgmise HKS direktiivi läbivaatamise käigus (mis algatatakse 2026.a suvel) võtta kasutusele sektoripõhised kütuste ning soojatootmise võrdlusalused. Selleks, et tagada asjaomastele sektoritele õigeaegne ja tõhus tugi, peaks selle tulemusel uuendatud metoodikat hakkama kohaldama võimalikult kiiresti. Eesti leiab, et komisjon peaks leidma võimaluse teha selline muudatus kiiremini kui korralise HKS direktiivi ülevaatamise käigus.

Koostajad

Seletuskirja koostasid koostöös Kliimaministeeriumi kliimaosakonna nõunik Annika Varik (annika.varik@kliimaministeerium.ee), kliimaosakonna juhataja Laura Rimmelgas (laura.remmelgas@kliimaministeerium.ee), välissuhete osakonna EL teemade valdkonnajuht Eliise Merila (eliise.merila@kliimaministeerium.ee). Valdakonna eest vastutab asekanstleri kohusetäitja Kerli Kiili.

EL asja õiguslik alus

Ettepanekuga muudetakse kehtivat õigusakti ning seepärast on ettepanekul sama õiguslik alus ehk Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1, mis on seotud keskkonnakaitsega.

Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte

Mõju elus- ja looduskeskkonnale

Mõju elus- ja looduskeskkonnale on positiivne. Tegemist on kehtiva süsteemi uuendamisega nii, et see motiveeriks ettevõtteid tegema investeringuid väiksema heitega tootmisesse.

Tasuta eraldatavate ühikute eesmärk on motiveerida ettevõtteid vähendama heidet, ergutada osa ühikute tasuta eraldamisega kõige efektiivsemaid tootjaid ning vähendada süsinikulekke riski. Võrdlusalused on üks osa tasuta eraldatavate ühikute arvu määramise valemist.

Mõju majandusele

HKS eesmärgiks on õiglase konkurentsi tagamine suure süsiniku jalajäljega EL ettevõtetele. Tasuta eraldatavatel ühikutel on oluline mõju HKS-i kuuluva ettevõtte eelarvetele. Kui ühikuid eraldatakse tasuta vähem ning ettevõtte heide ei muutu, siis suurendab see ettevõttel heite kompenseerimiseks enampakkumisturult ühikute ostu kulu.

Kuna kõigi võrdlusaluste taset esitatud ettepanekus vähendatakse, siis omab see finantsmõju kõikidele Eesti HKS paiksete käitiste käitajatele. Mõju suurus oleneb ettevõttele tasuta eraldatavate ühikute kogusest (seda mõjutavad võrdlusaluste arv ning suurus) ning lisaks tegelikust heitkogusest (ühikute arvust) ja enampakkumisel kujunenud ühikuhinnast, ulatudes sõltuvalt ettevõttest mõnest tuhandest eurost ka miljoni euroni aastas. Tasuta eraldatavate ühikute kogus sõltub lisaks võrdlusalusest ja käitise tootmismahust konkreetsel aastal.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele
Riigiasutustele (Keskkonnaametile) ja kohaliku omavalitsuse asutustele mõju puudub.

Mõju riigirahandusele

Otsene mõju riigirahandusele puudub, sest tasuta eraldatavate ühikute osakaal/proportsioon EL ülesest heitkogusest on HKS direktiivis sätestatud ja antud muudatus ei mõjuta seega enampakkumistel müüdavate ühikute kogust.

Eesti seisukohad ja nende põhjendused

Seisukohad:

1.1 Eesti toetab ühikute tasuta eraldamise võrdlusaluste perioodilist ülevaatamist, kuid leiame, et Euroopa Komisjoni ettepanekus vähendatakse mitme sektori võrdlusaluseid liiga kiiresti võrreldes tehnoloogiliste ja majanduslike võimaluste paranemisega. Eriti probleemseks peame kütuste ja soojuse võrdlusaluste kavandatud vähendamist.

1.2 Peame oluliseks, et võrdlusalused tagavad ettevõtetele kulude prognoositavuse ja investeerimiskindluse ning Euroopa tööstuse konkurentsivõime. Seetõttu toetame võimalikult mõõdukat lähenemist võrdlusaluste uuendamisele ning näeme vajadust püüda leida õiguslik alus, et jätta aastate 2021–2025 võrdlusaluste tasemed ning seega ka ühikute tasuta eraldatavad kogused aastateks 2026–2030 kehtima.

1.3 Samuti peab Eesti oluliseks, et Euroopa Komisjon uuendab heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) direktiivi järgmise korralise ülevaatamise käigus 2026. aastal või paralleelselt eraldi kiirendatud protsessis põhjalikult võrdlusaluste määramise meetodika, et see arvestaks paremini sektorite tegelikku heite vähendamise potentsiaali ja

tehnoloogilise valmisoleku paranemist. Eelistame, et HKS direktiivi võrdlusalustega seotud osa uuendatakse võimalikult kiiresti ning muudatused jõustuvad tagasiulatuvalt alates 2026. aastast, et vältida ülemäära mõju sektoritele käesoleval HKS perioodil (2026–2030).

Selgitus:

HKS eesmärk on toetada kulutõhusat ettevõtete heitkoguste vähendamist ning ergutada investeringuid madalama heitega tehnoloogiatesse. Ka tasuta eraldatavate lubatud heitkoguste ühikute süsteem peab jätkuvalt toetama CO₂ heite vähendamist ja innovatsiooni selle saavutamiseks. Samal ajal peab tasuta eraldatavate ühikute koguse arvutusvalem ja selle tulemusel ühikute koguste muutmine olema realistlik, prognoositav ja vastama tegelikule tehnoloogilisele arengule.

Liiga järsk võrdlusaluste vähendamine tähendab praktikas tasuta eraldatavate lubatud heitkoguste ühikute kiiremat vähendamist ning seeläbi ettevõtjate kulubaasi kasvu. See võib omakorda vähendada Euroopa tööstuse konkurentsivõimet võrreldes kolmandate riikide tootjatega, kus samaväärset süsinikuhinda ega selle muutmist ei kohaldata. Kuigi süsinikulekke riski vähendamiseks rakendatakse järk-järgult ka süsiniku piirikohandusmeetodit, ei kata see kõiki sektoreid ega leevenda lühikeses perspektiivis konkurentsiriske täielikult. Eriti puudutab see sektoreid, kus tootmisprotsessid sõltuvad jätkuvalt fossiilkütustest või kus alternatiivenergiaallikaid kasutavad tehnoloogiad ei ole veel majanduslikult või tehniliselt laialdaselt rakendatavad.

Eesti hinnangul on Euroopa Komisjoni ettepanekus olevaid võrdlusaluste väärtusi mitmes sektoris liiga järsult vähendatud. Eriti probleemne on kütuste ja soojuse võrdlusaluste kavandatud langetamine. Kütuse ja soojuse võrdlusaluseid kasutatakse väga erinevate valdkondade tööstusettevõtetele ning ka kaugkütte-ettevõtetele tasuta eraldatavate koguste arvutamisel. Selle koguse vähendamise ning HKS-st ühikute ostu vastava suurendamise kulu kantakse kas osaliselt või täies mahus üle tarbijahindadesse. Kaugkütte hinnatõusu osas on eriti tundlik Ida-Virumaa.

Võrdlusaluste määramise metoodika põhineb EL kõige tõhusamate käitiste tulemustel. Kütuse ja soojuse võrdlusaluseid kasutatakse paljude tööstusettevõtete kohta olenemata sellest, mis valdkonnas nad tegutsevad, ning ka soojatootjate kohta. Seetõttu põhjustab praegune arvutusmetoodika ebavõrdse kohtlemise eri allsektorites ning annab moonutatud tulemuse, kuna nn. tõhusad käitised ei pruugi olla samas sektoris, kui osa võrdlusalust kasutavaid ettevõtteid.

Eesti hinnangul peaks Euroopa Komisjon enne HKS direktiivi järgmise uuendamise algatamist 2026. aasta suvel või paralleelselt sellega põhjalikult hindama võrdlusaluste määramise metoodikat ning seda muutma nii, et selle tulemusel koheldaks õiglasemalt kõiki puudutatud sektoreid ja allsektoreid. Võrdlusaluste määramise metoodika peab otseselt arvestama sektorite tehnoloogilist valmisolekut ning majanduslikult teostatavat üleminekut väiksema CO₂ heitega lahendustele. Selline muudatus peaks jõustuma esimesel võimalusel ja eelistatult kehtima tagasiulatuvalt, alates 2026.a algusest, s.t vahemikuks 2026-2030 tasuta eraldatavate ühikute koguse arvutamisele.

Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Kliimaministeerium edastas teabe Euroopa Komisjoni rakendusakti [avaliku konsultatsiooni](#) (avatud kuni 8.06.2026) kohta kõigile Eesti HKS1 süsteemi käitistele, võimaldamaks ettevõtetel esitada komisjonile oma seisukohad ja hinnangud võimalikele mõjudele. Kliimaministeerium ei esita käesolevale avalikule konsultatsioonile eraldi kirjalikku vastust. Samas on Eesti esindajad esitanud ning esitavad jätkuvalt välja toodud murekohti ja seisukohti erinevatel tasanditel toimuvatel kohtumistel – nii kahepoolsetel aruteludel kui ka koos teiste liikmesriikidega, sealhulgas komiteedes ja töörühmades. Lisaks korraldas ministeerium algatusega seotud ettevõtetega kolm temaatilist kohtumist, et arutada kavandatavaid muudatusi ja koguda sisendit Eesti seisukoha kujundamiseks. Kokkuvõtvalt tõid ettevõtted välja, et võrdlusaluste kavandatud muudatused suurendavad Eesti tööstus- ja energiaspektori kulusid alates 2026. aastast, kuna tasuta ühikute hulk väheneb ja CO₂ ühikuhind tõuseb. Mõnes sektoris ei ole heite vähendamiseks praegu tehnoloogilisi lahendusi, mistõttu liiga kiire võrdlusaluste karmistamine ei kajasta tegelikke võimalusi ning võib kahjustada konkurentsivõimet.

Mitmed Eesti tootmisprotsessid on erilahendused, mille puhul kasutatakse varuvõrdlusaluseid. Seetõttu on oluline, et võrdlusaluste ajakohastamisel arvestataks sektorite eripärasid ja tehnoloogilise arengu tegelikke piire.

Eriti probleemne on kaugkütte soojusvõrdlusaluse kavandatud ligi 34% vähendamine. Kaugküte on Euroopa kliima- ja energiapoliitikas oluline lahendus, mis toetab taastuvenergia kasutust, heitsoojuse rakendamist, õhusaaste vähendamist ja energiajulgeolekut. Liiga järsk tasuta ühikute vähenemine tõstaks soojuse hinda, suurendaks energiaavaesuse riski ning vähendaks investeerimisvõimekust ajal, mil sektorilt oodatakse suuri investeeringuid soojuspumpadesse, salvestusse ja võrgu uuendamisse.

Lisaks ei ole võrdlusaluste arvutamise metoodika olnud läbipaistev ning kasutatud andmed võivad olla moonutatud 2021–2022 erakorraliste energiaturu tingimuste tõttu.

Seisukohad kooskõlastati Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.