

**Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 1. detsembri 2016. a määruse nr 134
„Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega
kauplemise süsteemi kuuluvate käitajate tegevusalade loetelu“ muutmise“ eelnõu
seletuskiri**

1. Sissejuhatus

Eelnõukohase määrusega muudetakse Vabariigi Valitsuse 1. detsembri 2016. a määrust nr 134 „Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi kuuluvate käitajate tegevusalade loetelu“ (edaspidi määrus nr 134).

Eelnõukohase määrusega võetakse osaliselt üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/958, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ seoses lennunduse panusega kogu liidu majandust hõlmavasse heitkoguste vähendamise eesmärki ja üleilmse turupõhise meetme asjakohase rakendamisega (ELT L 130, 16.05.2023, lk 115–133; edaspidi *direktiiv 2023/958*) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2023/959, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, ja otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist (ELT L 130, 16.05.2023, lk 134–202; edaspidi *direktiiv 2023/959*) lisa I ehk Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi (edaspidi ELi HKS) kohaldamisala reguleerivad sätted.

Määrusega kehtestatakse esimese kauplemissüsteemi tegevusalade ning seiratavate kasvuhoonegaaside loetelu paiksete käitiste käitajatele ja õhusõiduki käitajatele ning laevandusettevõtjatele. Kasvuhoonegaaside loetelu täpsustatakse, kuna direktiivi 2003/87/EÜ muudatusega lisandus osadele tegevusaladele lisaks süsinikdioksiidile ka teisi kasvuhoonegaase.

Määruse vastuvõtmine on seotud atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmisega Riigikogus (667 SE) ning määrus on planeeritud jõustuma viimasega samal ajal.

Eelnõu on koostanud Kliimaministeeriumi kliimaosakonna nõunik Annika Varik (annika.varik@kliimaministeerium.ee). Eelnõu keeleteimetaja oli Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja ... (...@justdigi.ee). Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigussakonna nõunik Triin Nymann (triin.nymann@kliimaministeerium.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Punktiga 1 muudetakse määruse pealkirja. Muudatuse tingib atmosfääriõhu kaitse seaduse muudatusega senise kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi ümbernimetamine esimeseks kauplemissüsteemiks. Määruse pealkirja lisatakse ka viide laevandusettevõtjatele, kes kuuluvad ELi HKS-i alates viimasest direktiivi 2003/87/EÜ muudatusest.

Punktiga 2 muudetakse määruse paragrahvi 1 lõikeid 1 ja 2: lõikes 1 viidatakse edaspidi esimesse kauplemissüsteemi kuuluvatele käitistele ning lõiget täiendatakse viitega laevandusettevõtjale, kes kuuluvad ELi HKS-i alates viimasest direktiivi muudatusest. Laevandusettevõtjatel ja õhusõiduki käitajatel puudub esimese kauplemissüsteemi luba. Samuti lisatakse viide, et määruses on toodud tegevusaladele kohalduvad künnised, vajaduse korral nende arvutamise alused ning tegevusaladel heitkoguse hulka arvatavate kasvuhoonegaaside loetelu. Tegevusaladele kohalduvad künnised on muutunud eelkõige õhusõiduki käitajatel ning lisanduvad ka laevandusettevõtjatele. Direktiivi muudatusega on kasvuhoonegaaside loetelu mõnel tegevusalal täienenud lisaks süsinikdioksiidile, mistõttu on õigusselguse huvides oluline need ka käesolevas määruses välja tuua.

Lõiget 2 täiendatakse, kuna direktiivi 2003/87/EÜ muudatusega on kehtestatud, et alates 2026. aastast

ei kuulu enam ELi HKSi need paiksete käitiste käitajad, kes kasutasid perioodil 2019-2023 üle 95% säästlikkuse kriteeriumitele vastavat biomasskütust. Uus lähenemine likvideerib ebavõrdse olukorra, kus suurel määral biomasskütust kasutanud ettevõtted on võrreldes ainult biomasskütust kasutavate ettevõtetega ELi HKSi kuulumisega saanud tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamisest juhuslikku tulu. Künnis kehtestati direktiivis 95% tasemel, et tasakaalustada käitiste jaoks ELi HKSi kohaldamisalasse jäämise eeliseid ja puuduseid. 95% künnisega tagatakse, et kui käitis kasutab fossiilkütuseid ELi HKSi kohaldamisalasse jäämiseks, et saada tasuta lubatud heitkoguse ühikuid, siis oleks fossiilkütuste kasutamisest tulenevad süsinikuga seotud kulud piisavalt suured, et ettevõttele mõjuda heidutavalt. Samuti tagatakse künnisega see, et märkimisväärses koguses fossiilkütuseid kasutavatele käitistele kohaldatakse jätkuvalt ELi HKSi seirekohustusi, hoides sellega ära kehtivatest seire-, aruandlus- ja tõendamiskohustustest potentsiaalse kõrvalehoidmise.

Punktidega 3–7 muudetakse paragrahvi 2: paragrahvi 2 pealkiri muudetakse, et viia see uue sisuga vastavusse. Lõige 1 tunnistatakse kehtetuks ja määrust täiendatakse lõikega 1¹, kuna direktiivi lisas I toodud tegevusalade loetelu, mille alusel määratakse ELi HKSi kuuluvust, ülesehitus muutus. Eelnõusse on iga tegevusala järele lisatud ka seiratav aine, kuna osade tegevusalade puhul ei ole selleks ainult süsinikdioksiid, vaid ka teised kasvuhoonegaasid.

Suurima täiendusena on lisatud ELi HKSi ka olmejäätmete põletamine, kuid vaid seire- ja aruandlus kohustuse osas. Euroopa Komisjon peab 2026. aasta juuliks hindama võimalust lisada olmejäätmete põletamisega tegelevad käitised ELi HKSi ja esitama selle kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, arvestades võimalust lisada olmejäätmete põletamine EL HKSi alates 2028. aastast. Olmejäätmete põletamisega tegelevate käitiste lisamine ELi HKSi aitaks kaasa ringmajandusele, soodustades ringlussevõttu, taaskasutust ning üleüldist süsinikuheite vähendamist. Olmejäätmete põletamisega tegelevate käitiste lisamine tugevdaks kooskõlas jäätmehierarhiaga säästva jäätmekäitluse stiimuleid ja looks võrdsed tingimused liikmesriikidele, mis on lisanud olmejäätmete põletamise ELi HKSi kohaldamisalasse.

Lõiked 2-5 tunnistatakse kehtetuks, kuna nende sisu katab uus lõige 1¹. Lõiget 6 muudetakse samuti, kuna lisati uus lõige 1¹.

Punktiga 8 võetakse paragrahvi 3 lõikest 1 välja viide ainult biomassi kasutavatele tehnilistele üksustele, kuna sellised üksused ei ole enam ELi HKSi. Täpsem selgitus esitatud ülal paragrahv 1 lõike 2 muutmise punkti juures.

Punktidega 9–13 muudetakse määruse paragrahvi 4: pealkirja täpsustatakse, lõiget 1 ja lõike 2 sissejuhatavat lauseosa muudetakse õigusselguse eesmärgil. Sama paragrahvi lõikes 2 punktis 9 suurendatakse istekohtades arvu vastavalt direktiivis tehtud muudatusele.

Paragrahvi täiendatakse lõigetega 2¹ ja 2². Kuigi ELi HKS hõlmab põhimõtteliselt kõigi Euroopa Majanduspiirkonda (EMP) saabuvate ja sealt väljuvate lendude heitkoguseid, on EL ajutiselt piiranud selle kohaldamisala nii, et sellesse kuuluvad vaid EMP-sisesed lennud. Eesmärk on ergutada Rahvusvahelist Tsiviilennunduse Organisatsiooni (ICAO) töötama välja tõhusat üleilmset süsiniku hinnastamise süsteemi. Euroopa Liit on ICAO edusammude hõlbustamiseks kolmel korral vastu võtnud ELi HKSiga seotud tähtjalised erandid, mille kohaselt nõuetele vastavuse kohustusi kohaldatakse vaid EMP territooriumil asuvate lennuväljade vahelistel lendudel tekkivate heitkoguste suhtes, tagades kõigi samu lennuliine teenindavate õhusõiduki käitajate võrdse kohtlemise sõltumata nende asukohast. ELi HKSiga seotud kõige hiljutisem erand kehtestati Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/2392, millega nähti ette, et kuni 2023. aastani kohaldatakse nõuetele vastavuse kohustusi ainult EMP-sisestel lendudel tekkivate heitkoguste suhtes, ja nähti ette süsteemi kohaldamisala võimalik muutmine nii, et nõuetele vastavuse kohustusi hakatakse pärast kõnealuse määruse kohast läbivaatamist kohaldama alates 1. jaanuarist 2024 ka EMP-välistel lennuväljadel maanduvatel ja sealt väljuvatel lendudel tekkivate heitkoguste suhtes. Kui ICAO assamblee ei ole 31. detsembriks 2025 tugevdanud rahvusvahelise lennunduse süsinikdioksiidiheite kompenseerimise ja

vähendamise süsteemi CORSIA kooskõlas oma pikaajalise ülemaailmse eesmärgi saavutamiseks Pariisi kokkuleppe eesmärkide täitmiseks või kui komisjoni vastuvõetavas rakendusaktis loetletud riikide heitkogused moodustavad uusimate kättesaadavate andmete põhjal vähem kui 70% rahvusvahelise lennunduse heitkogustest, vaatab komisjon otsused üle. Paragrahvis kehtestatakse erandid heitkogustele, mille osas ei pea arvestama ELi HKS-i reegleid.

Paragrahvi täiendatakse ka lõikega 2³, mis sätestab lennunduses seiratavaks kasvuhoonegaasiks süsinikdioksiidi.

Punktiga 14 lisatakse määrusesse paragrahv 4¹: paragrahv lisatakse, et võtta üle direktiivi 2003/87/EÜ lisas I toodud meretranspordi tegevusalade loetelu. Direktiivi muudatusega laieneb ELi HKS ka meretranspordi süsinikdioksiidi heitele. ELi HKS kohustusi täidavad reisijate ja kaubaveoga tegelevad laevandusettevõtjad laevadega kogumahutavusega üle 5 000. Meretransport peab alates 1. jaanuarist 2026 tegevusaladel heitkoguste hulka arvatavate kasvuhoonegaaside hulka arvama ka metaani ja dilämmastikoksiidi heite.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määruse nr 134 muudatusettepanekud on vastavuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/87/EÜ.

4. Määruse mõjud

Suurim muudatus paiksete käitiste jaoks kaasneb biomasskütuste kasutajatele. Vastavalt Euroopa Komisjoni mõjuhinnaangule on suurel määral biomasskütust kasutanud ettevõtted võrreldes ainult biomasskütust kasutavate ettevõtetega ELi HKS-i kuulumisega saanud tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamisest juhuslikku tulu. Sellise ebavõrdse olukorra lõpetamiseks on kehtestatud, et alates 2026. aastast ei kuulu enam ELi HKS-i need ettevõtted, kes kasutasid perioodil 2019-2023 üle 95% säästlikkuse kriteeriumitele vastavat biomasskütust ning kelle heitkogused moodustasid seetõttu üle 95 % kasvuhoonegaaside keskmisest koguheitest. Selliseid käitisi on Eestis praeguse teadmise järgi 9 ning need kuuluvad kaheksale ettevõttele ja moodustavad 32% ELi HKS-i kuuluvatest ettevõtetest Eestis. Nende hulka kuuluvad kaugkütte ettevõtjad, aga ka tegevuse valdkonna järgi EL HKS-i kuuluv ettevõtte. Oluline on märkida, et analüüsitud sihtrühm võib muutuda, kui moodustuvad uued käitised, mis jäävad mõjutatud rühmast välja. ELi HKS-i väljaarvamine ei too ettevõtetele lisakulu, kuid puudutab süsteemi kuulumisest tekkinud tulu, mis tasuta LHÜ-de eraldamisest on erinevates suurusjärgudes, ulatudes mõnesajast tuhandest kuni mitme miljoni euronist aastas. Mõjuanalüüsis võrreldi sihtrühma kuuluvate äriühingute aritmeetilisi keskmiseid majandusnäitajate summasid. Üldistatuna saab välja tuua, et sihtgruppi kuuluvate äriühingute varad ja müügitulu on viimastel aastatel oluliselt kasvanud, kuid lisandväärtuse ja ärikasumi kasv on olnud tagasihoidlikum, mis tähendab seda, et oluliselt on kasvanud ka kulud. Analüüsi tulemusel selgus, et tasuta lubatud heitkoguse ühikute suhe ärikasumisse oli 2022. aastal vastavalt 14,1% ja 2023. aastal 13,5%. Tulemust hinnati skaalal: kuni 5% suhet võib pidada väga väikeseks mõjuks, 5–10% väikeseks mõjuks, 11%–20% mõõdukaks mõjuks, 21–30% suureks mõjuks ja üle 30% suhe on väga suure mõjuga. Analüüsides samade aastate majandusnäitajatele tuginedes olukorda, kui ettevõtetel oleksid tasuta lubatud heitkoguse ühikud puudunud, näitasid arvutused, et aritmeetilise keskmise ärikasumi ja lisandväärtuse muutus ei oleks väga suur. Siiski tuleb mõista, et äriühinguid individuaalselt vaadatuna võib tasuta lubatud heitkoguse ühikutest saadava tulu lõppemine tingida ka äriühingu kahjumisse langemise. Sõltuvalt majandusolukorrast ja lõppteenuse hinnatasemest võib eeldada osade ettevõtete puhul kulude kasvu ülekandmist teenuse lõpphinda.

ELi HKS-i laienemisel meretranspordile ei ole sihtrühm laevaomanike arvu näol arvuliselt suur, kuid kasutatav laevakütuse kogus ja sellega kaasnev süsinikdioksiidi heide moodustab ligikaudu 90% Eesti rahvusvahelise kauba- ja reisijateveoga tegelevate ettevõtjate üldkogumi mahust. Selle tõttu on

ELi HKSi laienemise mõju ulatus sektorile suur kuni väga suur, kuna eeldatav kulude kasv läbi heite kompenseerimise mõjutab kauba- ja reisijateveo teenuse hinda kõikidele ekspordi ja impordiga tegelevatele ettevõtjatele. Hinnatõusu suurus sõltub sellest, kui suur ühikute tagastamisega kaasnev kulu kantakse edasi teenuse hinda. Mõjuhinnangu alusel võib järeldada, et suuremad ettevõtted võivad kaaluda osalist ühikute kulu katmist ärikasumi arvelt, kuid väiksematele see jõukohane ei ole ning peavad kogu kulu kandma edasi teenuse hinda. Kaasnevak ebasoovitavaks mõjuks on teenuse hinna kasv, reiside vähenemine või teenuse katkemine tarbijate jaoks, mis on tingitud eelnevate riskide avaldumisest. Samas on ettevõtete avaldatud infost näha, et heitkoguse ühikute ostmise kulu juba arvestatakse pileti hinnale juurde, seda nii Eesti kui välismaiste laevandusettevõtete puhul, kes Eestis tegutsevad (Tallink, Viking Line, DFDS). Muudatus mõjutab suure tõenäosusega nii Eesti kui teiste Euroopa Liidu HKSi olevate laevaomanike konkurentsiolukorda võrreldes kolmandate riikide laevaomanikega. Leevendusmeetmena on planeeritud, et süsteemis rakendub heite kompenseerimise kohustus järk-järgult (40%-70%-100%) ning eranditega, mis võimaldab turul stabiliseeruda ja pikemaajalised investeerimisotsused läbi mõelda. Samuti suunab riik lähiaastatel sektorisse 25 miljonit lisaressursi, et vähendada ettevõtete kulu laevade ümberehitusel ja taastab reisilaevanduse toetusmeetme.

Keskkonnaamet saab uued ülesanded, mis eeldavad ka uut töökohta ning personali väljaõpet. Hetkel on Eesti nimekirjas 16+3 (sh 2 Venemaa ning 1 äriregistrist kustutatud ettevõtte) ettevõtet ning nende 67 laeva.

Mõju keskkonnale on oluline ning positiivne.

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

ELi HKSi kuuluvad ettevõtted sh uue sektorina merendus peavad määruses kehtestatud kasvuhoonegaaside heite eest maksma. Eelarveline kulu laevandusettevõtjale sõltub sellest, kui keskkonnasäästlikult laevad ehitatud on ja kui palju reise tehakse. Eelduslikult kantakse kulu edasi suures osas teenuse kasutajale so. teistele ettevõtetele ning reisijatele.

Merenduse lisandumisega ELi HKSi suurendati esimese kauplemissüsteemi ühikute kogumahtu 78,4 miljoni lubatud heitkoguse ühiku võrra. Suurenemise ühikute arvestamise aluseks oli Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riikide merenduse ajalooline heide 2018 ja 2019 keskmisena. Ühikute lisandumisega suurenes ka Eestile määratud lubatud heitkoguse ühikute koguarv. Kuna samal aastal vähendati esimese kauplemissüsteemi ühikute arvu, siis summaarselt ei olnud muutus suur. Enampakkumistelt saadud tulu maht sõltub lisaks ühikute arvule ka ühiku hinnast, mis viimastel aastatel on olnud 60-70 euro piires. Enampakkumistulu mahuproгноosid on kajastatud Riigi Eelarvestrateegia lisas 5.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras ning on planeeritud ajale, mil jõustub Riigikogu seaduseelnõu 667 SE (atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi muudatuste osaline ülevõtmine).

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu kooskõlastatakse asjassepuutuvate ministeeriumitega õigusaktide eelnõude infosüsteemis EIS. Määruse eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Keskkonnaametile, Transpordiametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Taastuvenergia Kojale, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingule, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Keemiatööstuse Liidule, Eesti Elektritööstuse Liidule, Eesti Keskkonnaühenduste

Kojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti laevaomanike liidule, Eesti merendusklastrile, Eesti lennundusklastrile, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile ja Eesti Akrediteerimiskeskusele ning esimese kauplemissüsteemi osalistele e-kirjaga.