

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/06/25
28.04.2006

Riigi tegevus rapsi ja biodiislikütusega seotud küsimuste
käsitlemisel



Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riigiasutuste tegevust biokütuste osakaalu suurendamisel sõidukikütustes, biokütuste kohaliku tootmise soodustamisel ja biodiislikütuse tootmiseks vajaliku rapsi kasvatamisel. Transpordis kasutatavad biokütused on peamiselt biomassist toodetud vedel- ja gaaskütused, sh biodiislikütus ja bioetanool.

Riigikogu on andnud valitsusele ülesande rakendada vajalikud abinõud, et suurendada oluliselt biokütuste kasutamist Eestis. 2004. a detsembris heaks kiidetud kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas ning 2005. aasta oktoobris heaks kiidetud keskkonnastrateegias seati eesmärk saavutada 2005. aastaks biokütuste 2-protsendine ja 2010. aastaks 5,75-protsendine osakaal sõidukikütustes. Biokütuste osakaalu suurendamine on ka Euroopa Liidu prioriteet. Fossiilsete kütuste osakaalu vähendamine pole pelgalt majanduslik või keskkonnakaitse, vaid ka majanduspoliitiline eesmärk, kuna uue kütuseliigi lisandumine suurendab varustuskindlust. Eestis on ettevõtjaid (nt AS ATKO Grupp), kes on teatanud kavatsusest hakata rapsiõlist biodiislikütust tootma ja kasutama seda oma sõidukites.

Raps on omandanud olulise koha põllumajanduses ja ka tööstuses. Viimastel aastatel on rapsi kasvatatud ligikaudu kümnendikul kogu haritavast maast. Seni on rapsiseemnest toodetud peamiselt toiduõli ja loomasöödaks sobivat õlikooki, toorõli on ka eksporditud. Peamiseks rapsitöötlejaks on seni olnud AS Werol Tehased, mille peaaegu kõik aktsiad kuuluvad riigile.

Riigikontrolli hinnangul pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus biokütuste transpordis kasutamise soodustamisel olnud tõhus. Samuti pole olnud tõhus Põllumajandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus rapsi töötlemise korraldamisel (ASi Werol Tehased tegevus).

Peamised tähelepanekud

Ükski ministeerium ei arva, et nimelt tema ülesanne on vastutada transpordis biokütuste kasutamise osakaalu suurendamise eest. Biokütuseprobleemidega on tegelenud neli ministeeriumi: Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus- ning Rahandusministeerium. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi kohaldamise eest on vastutanud Keskkonnaministeerium, direktiivist tuleneva kohustuse, täpsemalt transpordis biokütuste osakaalu suurendamise eesmärgi seadmise eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kuigi näib, et eesmärgi täitmise eest vastutab vähemalt kaks ministeeriumi, konkreetset tegevuskava ülesande täitmiseks ühelgi ministeeriumil ei ole. Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeerium on seisukohal, et lisaks juba kehtestatud aktsiisvabastusele ei peaks riik rakendama omapoolseid aktiivseid meetmeid mõjutamaks ettevõtteid tegema otsuseid, mis viivad riigi seatud eesmärkide saavutamiseni. Samas tunnistavad nad, et ilma selliste meetmeteta on eesmärgi saavutamine kaheldav.

Riigikogu ja valitsuse seatud eesmärk 2005. aastaks – saavutada sõidukikütustes biokütuste 2-protsendine osakaal – jäi täitmata. Biokütuseid ei müünud Eestis ükski tankla. Pole selge, kas ning kuidas saavutatakse selles osas 2010. aastaks seatud eesmärk. Eesmärk hakata sõidukites kasutama bioloogilise päritoluga kütuseid seati ilma eelnevalt nende tootmise ja kasutamise eeldatavat majanduslikku, keskkonna- ja sotsiaalset mõju põhjalikult uurimata. Samuti ei ole analüüsitud, kas Eestis on otstarbekas toota bioetanooli bensiinidele lisamiseks.

Biokütuste kasutamise soodustamiseks on need vabastatud aktsiisimaksust ning on üle võetud 5- ja 100-protsendise biodiislikütuse Euroopa Liidu standardid. Kuid sellest pole piisanud, et mõjutada ettevõtjaid biokütust sõidukites kasutama. Paljude ettevõtjate arvates võivad bioliselisandiga kütused kahjustada sõidukite mootoreid ja küttesüsteeme ning nad kahtlevad, kas kütusemüüjad suudavad tagada biokütuste standardikohase kvaliteedi. Transpordis kasutamiseks sobivate biokütuste järele puudub Eesti turul praegu arvestatav nõudlus.

Eestis kasvatatavast rapsist biodiislikütuse tootmine on nii majanduslikust kui ka keskkonnanõukohast seisukohast otstarbekas vaid siis, kui rapsi saagikus kasvab vähemalt paarisaja kilo võrra hektarilt. Lähiajal saagikuse osas kiiret edasiminekut loota pole. Eestis on rapsi saagikus Euroopa Liidu riikidest väikseim. Suuremat saaki andvaid talirapsi talvekindlaid sorte Eestis pole, riik ei ole soodustanud talirapsi sordiaretust. Tänu riigi makstavatele toetustele on rapsikasvatus Eestis siiski olnud üks laienevaid põllumajandustootmise suundi.

ASi Werol Tehased nõukogu ei tulnud 2004. aastal oma tööga toime. Nõukogu ja juhatuse vahel puudus kokkulepe äriühingu visiooni ja äriplaani osas. Nõukogu ei osanud piisavalt kiiresti reageerida äriühingu juhatuse kavale tegevust oluliselt laiendada ja sisuliselt kaotas kontrolli juhatuse tegevuse üle. Tehase juhtimisel tehti 2004. aastal mitmeid vigu, mistõttu 2004/2005. a majandusaasta kahjumiks kujunes 42 mln kr. Werol ostis rapsiseemet rohkem, kui eelarves raha oli, osa sellest turuhinnast oluliselt kallimalt. Kuna ülevarutud seemet ise töödelda ei suudetud, müüdi seda kahjumlikult edasi. Tehingutega seotud laene ei suudetud õigel ajal tasuda ja viivised viisid äriühingu 2005. aastal makseraskustesse. Werol ei asunud täitma 2004. aastal ASiga Biodiesel sõlmitud rapsiõli tarnelepingut, sellega kaasneva leppetrahvi suuruses ega maksmises ei ole osapooled kokkulepet saavutanud. Põllumajandusminister pole andnud hinnangut Weroli nõukogu 2004. aasta tegevuse kohta.

Olulisemad ettepanekud

Vabariigi Valitsusele

- Määrata ministeerium, kes vastutab transpordis biokütuste osakaalu suurendamise eest, koordineerib riigiasutuste tegevust selles vallas ning vajaduse korral algatab täiendavate meetmete rakendamise. Vastutaja määramine on vajalik, sest Riigikogu ja valitsus on seadnud 2010. aastaks eesmärgi, mille saavutamine pole ainult turumehhanismide mõjul võimalik.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Tellida uuringud Eestis biokütuste (sh bioetanooli) sõidukites kasutuselevõtu probleemide väljaselgitamiseks ja lahenduste pakkumiseks. Uuringud peaksid sisaldama biokütuste Eestis tootmise (sh imporditava tooraine baasil) ning kasutamise keskkonna-, majanduslike ja sotsiaalsete mõjude analüüsi. Informeerida avalikkust uuringute tellimisest ja tulemustest. Usaldusväärne teave biokütuste tootmise ning kasutuselevõtu tehniliste ja majanduslike probleemide lahendamise võimaluste kohta annab riigiasutustele aluse biokütuste kasutamise suurendamiseks vajalike otsuste langetamiseks.
- Rakendada abinõusid transpordis biokütuste ulatuslikumaks kasutuselevõtuks vajalike täiendavate standardite kohaldamiseks ning biokütuste sertifitseerimise laborite võimekuse suurendamiseks. Biokütuseid on vaja sertifitseerida selleks, et luua tarbijates usaldus müüdavate kütuste kvaliteedi suhtes.
- Teha Vabariigi Valitsusele ettepanekud, kuidas suunata riigiasutusi ja riigilt transporditoetusi saavaid isikuid eelistama sõidukeid, mis töötavad biokütustel, ja vedajaid, kes kasutavad biokütuseid. Nõudluse tekitamine ajendab müüjaid pakkuma biokütuste kasutamiseks sobivaid sõidukeid ja kütuse-müüjaid biokütuseid turule tooma, nõudlus biokütuste järele ajendab neid tootma ja importima.

Põllumajandusministrile

- Kaaluda Eesti mullastikulis-kliimaatilistes tingimustes kasvatamiseks sobivate saagikamate talirapsisortide aretustööde tellimist Jõgeva Sordiaretuse Instituudilt. Rapsi kasvatamine on majanduslikult otstarbekas vaid rapsi saagikuse olulise suurenemise ja varasema koristusaja korral.
- Otsustada ASi Werol Tehased nõukogu liikmete vastutusele võtmine äriühingu juhatuse tegevuse üle ebapiisava järelevalve tegemise eest, mistõttu sai võimalikuks riigile suure varalise kahju tekitamine.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister käsitles oma vastuses biokütuste kasutamiseks vajalike standardite kehtestamise võimalusi. Minister ei võtnud seisukohta ettepaneku suhtes rakendada meetmed, mis suunaks riigiasutusi ja riigilt transporditoetusi saavaid isikuid eelistama sõidukeid, mis töötavad biokütustel, ja vedajaid, kes kasutavad biokütuseid.

Põllumajandusminister analüüsis oma vastuskirjas rapsi kasvatamisega seotud probleeme ega vaidlustanud Riigikontrolli esitatud andmeid ning hinnanguid. Riigikontrolli ettepanekuid erinevate energeetiliste kultuuride eeliste ja puuduste analüüsimiseks ning sobivaimate kultuuride väljaselgitamiseks on kavas arvestada "Biomassi kasutamise edendamise arengukava" koostamisel, mis on 2006. aasta tööplaanis. AS Werol Tehased nõukogu vastutuse suhtes peab minister võimalikuks võtta lõpliku seisukoha pärast seda, kui on selgunud äriühingu eelmise juhatuse esimehe vastutuse ulatus ja alused.

Riigikontroll on seisukohal, et sõltumata sellest, kas ja millises ulatuses tuvastavad õiguskaitseorganid äriühingu juhatuse esimehe süü äriühingule ulatusliku kahju tekkimises, on ministril võimalik ja vajalik avaldada oma selge seisukoht nõukogu kaasvastutuse kohta äriühingus 2004. aasta lõpuks kujunenud olukorra eest.

Riigikontroll saatis kontrolliaruande eelnõu arvamuse avaldamiseks ka **keskkonnaministrile** ning **ASi Werol Tehased nõukogu esimehele**.

Keskkonnaminister oma arvamust Riigikontrollile ei esitanud. ASi Werol Tehased nõukogu esimees ei nõustunud osa aruandes tehtud järeldustega. Tema arvates on Weroli nõukogu täitnud talle seadusega antud võimaluste piires oma hoolsuskohustust äriühingu juhtimisel.

Põllumajandusministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri ning ASi Werol Tehased nõukogu esimehe vastuste täistekstid on lisatud auditi aruandele.

Kontrolliaruanne saadetakse ka Vabariigi Valitsusele.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Valdkonna ülevaade	6
Auditi korraldus	7
1. BIOKÜTUSTE OSAKAALU SUURENDAMINE SÕIDUKIKÜTUSTES	8
1.1. Biokütuste transpordis kasutamise eesmärgid seati nende saavutamise võimalusi hindamata	8
1.2. Biokütuste kasutamise mõju on vähe uuritud	9
1.3. Meetmeid transpordis biokütuste kasutamise soodustamiseks on vähe rakendatud	12
1.4. Ministeeriumide vastutus ei ole selge	14
2. RAPSI KASVATAMINE	17
2.1. Rapsi saak on kasvanud vaid külvipinna suurenemise arvel.....	17
2.2. Riigiabita oleks rapsi kasvatamine kahjumis	17
2.3. Eeldusi rapsi saagi kiireks kasvuks on vähe	19
2.4. Hinnangud rapsist saadava biodiislikütuse hulga kohta on erinevad	20
3. AS WEROL TEHASED RAPSIÕLI TOOTJANA.....	23
3.1. ASi Werol Tehased juhiti halvasti	23
3.2. Weroli laienemiseks puudus äriplaan	23
3.3. Tooraine hanked halvendasid Weroli finantsseisundit.....	25
3.4. Liigselt varutud seemne müügiga sai Werol kahju.....	27
3.5. Ärikulud suurenesid poole võrra.....	27
3.6. Leping toorõli müügiks biodiisli tootjale oli Werolile ebasoodne	28
3.7. Riik Weroli aktsiate omanikuna ei tulnud oma ülesannetega toime	29
LISA. INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI.....	32
PÕLLUMAJANDUSMINISTRI, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI NING AS WEROL TEHASED NÕUKOGU ESIMEHE VASTUSED.....	33

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris riigiasutuste tegevust biokütuste osakaalu suurendamisel sõidukikütustes, biokütuste kohaliku tootmise soodustamisel ja biodiislikütuse tootmiseks vajaliku rapsi kasvatamisel.

Auditi eesmärk: hinnata, kuivõrd on riigi tegevus aidanud suurendada biokütuste osakaalu sõidukikütustes ning kui tõhus on olnud riigi tegevus rapsi kasvatamise ja töötlemise suunamisel ning toetamisel.

Auditeeritud asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium ning AS Werol Tehased.

Auditeeritud periood: 2004–2005, osaliselt on kasutatud ka varasemate perioodide andmeid.

Auditirühma liikmed: auditijuht Tuuli Rasso, vanemaudiitor Maidu Lääne ja audiitor Liina Sillaots.

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Biokütus – transpordis kasutatav vedel- ja gaaskütus, mis on toodetud biomassist; biokütusteks peetakse vähemalt järgmisi tooteid: bioetanool, biodiislikütus, biogaas, biometanool, biodimetüüleeter, sünteetilised biokütused, biovesinik, puhas taimeõli.¹

Biomass – põllumajanduslikust tootmisest (k.a taimsed ja loomsed ained), metsatööstusest ja sellega seotud tootmisest pärit toodete, jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunev fraktsioon ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunev fraktsioon.²

Energiasaagis – suurus, mis näitab, mitu mahuühikut biodiislikütust toodetakse ühe mahuühiku diislikütusega.

Energiasaagise koefitsient – suhtarv, mis näitab saadud biodiislikütuse hulga suhet diislikütuse kogusesse, mis kulub biodiislikütuse tooraine tootmiseks.

Arengukavad

Audit puudutab järgmisi arengukavasid:

- *Eesti keskkonnanstrateegia aastani 2010*, mille Riigikogu on kinnitanud 26.10.2005. a, on seadnud eesmärgiks viia 2005. aastaks bensiini ja diislikütuse tarbimises biokütuste osakaal 2%-ni ja 2010. aastaks 5,75%-ni.
- *Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015*, mille Riigikogu on kinnitanud 15.12.2004. a, sisaldab eemärki saavutada biokütuste 2-protsendine osakaal sõidukikütustest ning soovitus vabastada taastuvate mootorikütuste turule toomiseks 2005. aastal need kütused kütuseaktsiisist. Vabariigi Valitsusele on tehtud ülesandeks töötada välja meetmed taastuvate vedelikütuste, eeskätt biodiislikütuse kasutamise võimaldamiseks transpordisektoris.
- *Transpordi arengukava 2006–2013* (kavand 07.10.2005. a seisuga) järgi töötatakse 1. jaanuariks 2006 välja taastuvenergiaallikatest valmistatud mootorikütuste kasutuselevõtu toetamise viis ning seatakse 2010. aasta eesmärgiks alternatiivsete kütuste kasutamise osakaal 5,75%.

¹ Euroopa parlamendi ja nõukogu 08.05.2003. a direktiiv 2003/30/EÜ. Biokütuseid võib käsitleda ka laiemalt, kuid Riigikontrolli audit hõlmas üksnes transpordis kasutatavaid biokütuseid.

² Euroopa parlamendi ja nõukogu 08.05.2003. a direktiiv 2003/30/EÜ

- *Eesti riiklik arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks – üldine programmdokument 2004–2006* sisaldab meetet, mis võimaldaks Euroopa Regionaalarengu Fondist toetada vedelate biokütuste tootmist.

Lisaks on audit seotud järgmiste EL dokumentidega:

- *Euroopa Parlamendi ja nõukogu 08.05.2003. a direktiiv 2003/30/EÜ, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris.*
- *Biomassi tegevuskava.* Euroopa Ühenduste Komisjoni 07.12.2005. a teatis.

Auditi korraldus

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas riik on rakendanud piisavalt abinõusid selleks, et saavutada transpordis biokütuste osakaalu soovitud suurenemine?
- Kas Eesti kliimatingimustes on otstarbekas kasvatada rapsi biodiislikütuse tootmiseks?
- Miks sattus rapsi töötlev AS Werol Tehased 2005. aasta alguseks pankrotieelsesesse seisundisse?

Analüüsi valdkonnaga seonduvaid dokumente: nii Eesti kui ka EL õigusakte, arengukavasid, ametlikke infomaterjale ja kirju, lepinguid auditeeritud asutustes. Analüüsimisel tugineti asjaomaste isikute kirjalikele ja suulistele selgitustele. Rapsiga seonduvate tehingute kajastamist kontrolliti ASI Werol Tehased raamatupidamisarvestuse ning aruannete alusel.

Lisaks auditeeritutele küsiti teavet järgmiste asutuste, organisatsioonide või ettevõtete esindajatelt: Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat, Statistikaamet, Maksu- ja Tolliamet, Eesti Vedelikütusevaru Agentuur AS, Eesti Maaviljeluse Instituut, Jõgeva Sordiareture Instituut, Jämeda Õppe- ja Nõuandekeskus, Autoettevõtete Liit, Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liit, Eesti Biodiisli Tootjate Liit, AS Atko Grupp, AS Biodiesel, AS Alexela, Scania Eesti AS, Nissan Balti AS.

Aruande koostamisel osutasid abi ja tegid kasulikke märkusi Maaviljeluse Instituudi direktor Arvi Kallas ning Põllumajandusministeeriumi taimakasvatuse büroo juhataja Jan-Roland Raukas. Arvi Kallas osales ka konsultandina biodiislikütuse energiasaagise arvutamisel.

1. Biokütuste osakaalu suurendamine sõidukikütustes

1.1. Biokütuste transpordis kasutamise eesmärgid seati nende saavutamise võimalusi hindamata

Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ kohustas liikmesriike 1. juuliks 2004 kehtestama transpordis biokütuste kasutamise eesmärgid. Direktiivis soovitatakse saavutada 2005. a lõpuks olukord, kus biokütuste osakaal sõidukikütustest on 2%; 2010. aasta soovituslik eesmärk on 5,75%. Direktiiv ei määra kindlaks, mis liiki biokütuseid peaksid liikmesriigid kasutama hakkama, samuti on liikmesriigi otsustada, kas biokütuseid imporditakse või toodetakse kohapeal. ELis on enim kasutatud leidnud biokütusteks biodiislikütus³ ja bioetanool.

Keskkonnanõukogu aastani 2010 seati eesmärgiks ning kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas aastani 2015 soovituslikuks eesmärgiks 2-protsendine biokütuste osakaal transpordis. Pidades 2% minimaalseks kohustuseks igale liikmesriigile, seati Eestis eesmärk, mille täitmiseks meetmeid ei olnud. Majandus- ja Kommunikatsioon-, Keskkonna-, Põllumajandus- ning Rahandusministeerium ei pidanud arengukavades seatud 2-protsendise eesmärgi täitmist 2005. a lõpuks võimalikuks.⁴ Vaatamata sellele ei ole kütuse- ja energiamajanduse arengukava ega keskkonnanõukogu strateegiat muudetud. 2005. a septembris teatas valitsus ka Euroopa Komisjonile, et Eesti on seadnud endale eesmärgiks saavutada 2005. a lõpuks biokütuste 2-protsendine osakaal sõidukikütuste kogutarbimises.

Direktiiv seadis liikmesriikidele vaid soovitusliku, mitte kohustusliku eesmärgi. Paljud riigid võtsidki soovituslikust väiksema eesmärgi – EL liikmesriikide keskmiseks kujunes 1,4% (vt tabel 1).

Tabel 1. Biokütuse kasutamise 2005. a eesmärgid EL liikmesriikides

Riik	Eesmärk, %
Taani, Luxembourg	0,0
Soome, Iirimaa	0,1
Suurbritannia, Malta	0,3
Poola, Ungari	0,5
Kreeka, Sloveenia	0,7
Itaalia, Küpros	1,0
Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Läti, Leedu, Portugal, Slovakkia, Eesti, Holland, Hispaania	2,0
Austria	2,5
Rootsi	3,0
Tšehhi Vabariik (2006)	3,7
EL keskmine	1,4

Allikas: Biomassi tegevuskava. Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis⁵

Statistikaametil puuduvad andmed selle kohta, kui palju transpordis kasutatavaid biokütuseid Eestis 2005. aastal müüdi. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikele teadaolevalt ükski Eesti tankla 2005. aasta lõpu seisuga biokütuseid ei müünud. Maksu- ja Tolliameti andmetel lubati

³ V.a sojaõlist valmistatud biodiislikütus, mis ei vasta ELi standardile.

⁴ Informatsioon ja Eesti seisukohad Eesti vastu algatatud EÜ asutamislepingu artikli 225 järgses rikkumismenetluses direktiivi 2003/30/EÜ suhtes. Välisministeerium, 04.05.2005, lk 2

⁵ KOM (2005)628, 07.12.2005

2005. aastal Eestis erinevaid biokütuseid tarbimisse 11 694 kg (13 228 liitrit).⁶ Maksu- ja Tolliameti selgituse kohaselt sisaldab nimetatud kogus nii küttekolletes kui ka sõidukites kasutatavat biokütust. Kuna ainuüksi autobensiini müüdi Eestis 2004. aastal 287 000 tonni, on selge, et riigi poolt 2005. a lõpuks seatud eesmärk biokütuste kasutuselevõtu osas jäi saavutamata.

Riigikontroll ei pea õigeks, et riik on seadnud sellised eesmärgid, mille saavutamist ei ole peetud võimalikuks juba eesmärgi püstitamise ajal.

1.2. Biokütuste kasutamise mõju on vähe uuritud

Biokütuste kasutuselevõtul võib lisaks oodatavale fossiilsete kütuste tarbimise suhtelisele vähenemisele olla ka teisi mõjusid, eelkõige positiivseid, kuid ei saa välistada ka negatiivseid. Auditeerimisel ei selgunud, et enne konkreetsete arvuliste eesmärkide seadmist oleks tehtud mõju-uuringuid. Eesmärgid sõnastati, lähtudes EL direktiivist 2003/30/EÜ, kuid tähelepanuta jäeti direktiivi säte, mis kohustab liikmesriike oma tegevuse kavandamisel analüüsima tehtavate otsuste majanduslikku, keskkonna- ja sotsiaalset mõju.⁷ Põhjalikumalt püüti neid mõjusid hinnata alles 2005. aasta suvel, kui Euroopa Komisjonile esitati taotlus biokütuste aktsiisivabastuseks (seda taotleti kui õigust anda riigiabi).⁸

Mõju tarbijahinnale

Riigiabi loa taotluses analüüsiti biokütuste aktsiisivabastuse mõju tarbijahinnale ja riigieelarve täitumisele.

Euroopa Komisjoni 27.07.2005. a otsuse kohaselt võib Eesti aktsiisist vabastada mittesünteesilise biodiislikütuse, biomassist valmistatud taimeõlid ning põllumajandustoodetest või taimset päritolu toodetest valmistatud bioetanooli.

Riigiabi loa taotluses⁹ arvestati diislikütuse hinnaks 12,3 kr/liiter¹⁰ ja 100-protsendise biodiislikütuse hinnaks 13,04 kr/liiter¹¹. Taotluse andmete kohaselt on Eestis toodetud biodiislikütus imporditava diislikütusega konkurentsivõimeline vaid aktsiisivabastuse korral. Ka Eesti Maaviljeluse Instituudi hinnangul võib biodiislikütuse tootmine Eestis olla majanduslikult otstarbekas vaid tänu aktsiisivabastusele ja fossiilsete kütuste hinna märgatavale tõusule alates 2001. aastast.¹²

Mida väiksema biolisandi sisaldusega biodiislikütust kasutatakse, seda vähem mõjutab aktsiisivabastus tarbijahinda, sest kui biodiislikütus segada tavadiislikütusega, rakendatakse aktsiisivabastust üksnes segus oleva biodiislikütuse osas. Riigiabi loa taotluse kohaselt 5%-lise biodiislikütuse sisaldusega kütuse puhul tarbija jaoks hinnavõitu peaaegu pole. Märkimisväärne hinna alanemine tarbija jaoks saavutatakse alles juhul, kui kütusesegu sisaldab näiteks 30% või 100% biodiislikütust.¹³ ASi ATKO Grupp arvutuste kohaselt kujuneks 100-protsendise biodiislikütuse liitrihind diislikütuse hinnast koguni üle 3 krooni väiksemaks.¹⁴

Biokütuste aktsiisivabastuse mõju kütuseliigi valikule on Eestis väiksem kui teistes EL liikmesriikides, kuna võrreldes teiste liikmesriikidega on Eestis tavadiislikütuse aktsiis suhteliselt madal. Seetõttu kujuneb hinnavõit biolisandi väikese osatähtsuse puhul kütuses, vaatamata aktsiisivabastusele, tarbijate jaoks minimaalseks ning tarbijad ei pruugi eelistada biodiislikütust tavadiislikütusele.

⁶ 18.11.2005. a seisuga

⁷ Punkt 25; art 3 lg 4

⁸ Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitatud riigiabi loa taotlus nr N 314/05 EE, lisa

⁹ Sama, tabel 3, lk 18

¹⁰ 30.03.2005. a hind

¹¹ Eesti Biodiisli Tootjate Ühingu arvestus, 27.07.2005

¹² Arvi Kallas, Eesti Maaviljeluse Instituut, 20.11.2005

¹³ Protokoll kohtumise kohta autotranspordiettevõttega AS ATKO Grupp, 23.11.2005

¹⁴ ATKO Grupp sai loa biodiislitehase käivitamiseks. BNSi 18.11.2005. a uudis

Biokütuste transpordis kasutamise majanduslike mõjude analüüs on piirdunud peamiselt vaid tarbijahinna analüüsiga. Biokütuste tootmise, ekspordi, impordi ja laialdase kasutuselevõtu mõju majandusele pole märkimisväärselt analüüsitud.

Mõju keskkonnale

Biokütuste transpordis kasutamise keskkonnamõjude kohta siiani avaldatud seisukohad¹⁵ tuginevad peamiselt teiste riikide andmetele ega pruugi kehtida Eesti oludes.

Euroopa Komisjonile esitatud aktsiisivabastuse taotluses¹⁶ ja Keskkonnaministeeriumi info¹⁷ järgi on biokütuste kasutamise positiivsete mõjudena käsitletud järgmisi asjaolusid:

- transpordi õhusaaste ja kasvuhoonegaaside (eriti CO₂) ning teiste saasteainete (SO₂, CH₄, CO) vähenemine ja selle tulemusel ka õhusaastest tulenevate terviseprobleemide vähenemine;
- kütuse tõhusam kasutamine, kuna biokütused sisaldavad oksüdanti, mis võimaldab kütuse paremat põlemist;
- biokütused võimaldavad kasutatud taimeõlisid taaskasutada;
- suureneb põllumajandusmaal toodetud taastuva energia kasutamine.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on biodiislikütuse tahmheide 50 protsenti väiksem kui tavalisel diislikütusel ning transpordis biokütuste kasutamine on keskkonnakaitse aspektist soovitatav.¹⁸

Enne arengukavades biokütuste kasutamise eesmärkide seadmist ei tehtud Eestis kõiki aspekte arvestavat keskkonnamõjude analüüsi erinevat liiki biokütuse tootmise, kasutamise eeliste ja puuduste kohta. Langetamata on oluline otsus, mis liiki biokütuste kasutamist tuleks keskkonna seisukohalt Eesti tingimustes eelkõige soodustada.

Mõju sõidukimootoritele

Direktiivi 2003/30/EÜ kohaselt¹⁹ peavad liikmesriigid kontrollima, millist mõju avaldab rohkem kui 5% biolisandit sisaldava biodiislikütuse kasutamine selleks kohandamata sõidukites ning vajaduse korral kehtestama meetmed, et tagada vastavus Euroopa Liidu heitestandarditele.

Rahvusvaheline kogemus on näidanud, et biokütuseid saab sõidukimootorites kasutada. Näiteks moodustasid Saksamaal biokütused 2003. aastal 1,18% ning Rootsis 1,32% sõidukikütustest.²⁰ Saksamaal kasutatakse valdavalt biodiislikütust ning Rootsis bioetanooli. Taanis toodetakse biodiislikütust, kuid seda ei kasutata sõidukites, vaid eksporditakse. Rootsi valitsus on seadnud eesmärgiks lõpetada fossiilsete kütuste kasutamine aastaks 2020.

¹⁵ Keskkonnaministeeriumi poolt Riigikontrollile esitatud materjalid, sept. 2005

¹⁶ Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitatud riigiabi loa taotlus nr N 314/05 EE lisa, lk 25–26

¹⁷ Taastuvate energiaressursside tootmise ja kasutamise edendamise komisjoni 25.10.2004. a koosolek, protokoll nr 4, lk 3

¹⁸ Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele, 01.09.2005, lk 2

¹⁹ Art 3 lg 3

²⁰ Biomassi tegevuskava. Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis. KOM (2005)628, 07.12.2005

Tabel 2. Enam levinud probleemid biodiislikütuse kasutamisel, kui selle osakaal kütuses on suurem kui 5%

Probleem	Võimalik lahendus
Tihendite lühike eluiga	Eriti uuematel sõidukitel tuleks asendada tavalised kummi- ja plastmassosad spetsiaalsetega, selleks on olemas teatud tihendikomplektid.
Biodiislikütus hangub, kui temperatuur on alla -12°C	Standardi kohaselt tuleb kütusesse lisada teatud kemikaali. Kasutada talvel fossiilset diislikütust.
Sõidukitootjate garantii kaotamine (v.a kui biolisandit on kuni 5%)	See on probleemiks eelkõige uute sõidukite puhul, kuid näiteks Eestis kasutatavad ühissõidukid (sh bussid) on enamasti vanad.
Elektrooniliste seadmetega sõidukid ei ole töökindlad	See on probleemiks eelkõige uute sõidukite puhul, kuid näiteks Eestis kasutatavad ühissõidukid (sh bussid) on enamasti vanad.
Kontroll kütusesegu üle ei pruugi olla tagatud	Riik rakendab meetmeid, et kontrollida aktsiisiladusid ja tagada laborite olemasolu

Allikas: Eesti Autoettevõtete Liit, Eesti Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liit, Scania Eesti AS, Nissan Balti AS²¹

Autotootjad suhtuvad biodiislikütuse kasutamisse ettevaatlikult ja autode sisetootjad ei hinda heaks Eesti sõidukite tehnilist valmisolekut biodiislikütuse kasutamiseks.²² Riigikontrollile antud selgituste kohaselt piiravad sõidukite tehnilise eksploatatsiooni tingimused (Scania, Volvo) biokütuste kasutamist (vt tabel 2). Vaatamata sellele kavatses näiteks AS ATKO Grupp hakata 2006. aastal oma bussides kasutama temale kuuluva ettevõtte toodetavat biodiislikütust. Koostöös Tallinna Tehnikaülikooli teadlastega on AS ATKO Grupp leidnud, et nende busside mootoritele ei põhjusta probleeme isegi 100%-lise biodiislikütuse kasutamine. Enamgi veel, AS ATKO Grupi andmetel on biodiislikütusel mootorit puhastav toime. Samas selgitas AS ATKO Grupp Riigikontrollile, et järeldused, mis ettevõtte on teinud biodiislikütuse kasutusvõimaluste kohta oma suhteliselt vanades bussides, ei pruugi kehtida biodiislikütuse kasutamisel uute mootorite ja toitesüsteemidega bussides. Riigikontroll märgib, et juhul, kui biolisandiga diislikütuse kasutamine osutub otstarbekaks eelkõige vanades bussides, võib see pidurdada uute, elektroonsete kütusejuhtimissüsteemidega varustatud ning Euroopa Liidu keskkonnanõuetele enam vastavate busside kasutuselevõttu.

Ministeeriumides teatakse, et näiteks Rootsis kasutatakse suhteliselt palju etanoolilisandiga ja ainult etanooliga sõitvaid sõidukeid ning et Rootsi valitsus peab vajalikuks selle kütuseliigi laialdasemat kasutamist; et USA president tõstas oma 2006. a algul peetud aastakõnes küsimuse vajadusest hakata autodes bioetanooli laialdasemalt kasutama; et Brasiilias sõidab enamik autosid bioetanooliga ja sellest riigist on võimalik bioetanooli importida. Kuid bensiinidele lisamiseks sobiva bioetanooli Eestis tootmise võimaluste analüüsiga ja bioetanoolilisandiga kütuste kasutuselevõttuga pole ministeeriumid peaaegu üldse tegelenud.

Seni ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium taganud analüüsi koostamist selle kohta, millist mõju avaldab erinevate biokütuste (sh biolisandiga diislikütuse) kasutamine sõidukimootoritele, arvestades Eesti kliimatingimusi, sõidukite vanust jm.

Kokkuvõttes nendib Riigikontroll, et biokütuste kasutamise soodustamiseks on tegemata olulised alusuuringud ja see takistab sobivate meetmete väljatöötamist.

²¹ Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele, 01.09.2005; protokoll kohtumise kohta, kus osalesid Eesti Autoettevõtete Liidu, Eesti Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liidu, Nissan Balti AS ja Scania Eesti AS esindajad, 14.11.2005

²² Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele, 01.09.2005

1.3. Meetmeid transpordis biokütuste kasutamise soodustamiseks on vähe rakendatud

Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava aastani 2015 kohaselt tuli 1. jaanuariks 2006 töötada välja meetmed, mis võimaldaksid taastuvate vedelkütuste, eeskätt biodiislikütuse kasutamist transpordisektoris.

Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on 2005. a oktoobris avalikustatud transpordi arengukava eelnõus aastateks 2006–2013 nentunud, et vajalik on tagada taastuenergiaallikatest (rapsist ja teraviljast) valmistatud mootorikütuste eelistamine võrreldes naftast valmistatud mootorikütustega. Selleks oleks arengukava projekti kohaselt tulnud 2006. a jaanuariks välja töötada taastuenergiaallikatest valmistatud mootorikütuste kasutuselevõtu toetamise viis. Rakendatud on vaid aktsiisivabastust.

Biokütuste aktsiisivabastus

Alates 27.07.2005. a kehtib Eestis biokütuste aktsiisivabastus. See peaks võimaldama biodiislikütusel hinna poolest konkureerida turul tavalise diislikütusega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Keskkonnaministeeriumis kinnitati Riigikontrollile, et muid meetmeid biokütuste kasutamise soodustamiseks kavandatud ei ole.

Põllumajandusministeeriumi esindajate arvates ei taga ainuüksi aktsiisivabastus biodiislikütuse konkurentsieelist võrreldes tavalise diislikütusega ega ajenda sõidukite omanikke seda kasutama. Ka Riigikontroll on seisukohal, et üksnes aktsiisivabastus ei pruugi motiveerida tarbijaid biokütust transpordis kasutama.

Kui puudub nõudlus kütuse järele, puudub huvi ka selle tootmiseks ja importimiseks.

Nõuded biokütuste kvaliteedile

Müüdavate biokütuste kvaliteedi stabiilsus on nende kasutamise oluliseks eelduseks. Potentsiaalsed biodiislikütuse tarbijad nimetasid Riigikontrollile ühe suurima probleemina ebakindlust selles, kas riik suudab tagada kontrolli biodiislikütuse kvaliteedi üle, ning selles, et biodiislikütuse sildi all ei müüda ebakvaliteetset kütust, mis kahjustaks sõidukimootorit.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega on kehtestatud nõuded, mille kohaselt peab transpordis kasutatav bensiin vastama standardile EVS-EN 228:2004, diislikütus standardile EVS-EN 590:2004 ja 100-protsendine biodiislikütus standardile EVS-EN 14214:2004 (Eesti on üle võtnud vastavad EL standardid).

Kaks esimest standardit käsitlevad kuni 5-protsendise etanoolilisandiga bensiini ja kuni 5-protsendise biodiislikütuse (rasvhappe metüülestri) lisandiga diislikütust. Keskkonnaminister on sätestanud, et kui biodiislikütuse osatähtsus diislikütuses või bioetanooli osatähtsus bensiinis ületab 5 protsenti, tuleb kütuste müügikohas kasutada diislikütusel märgistust BIO ja bensiinil märgistust E koos biokomponenti sisalduse protsendiga.

Eestis pole kehtestatud nõudeid biodiislikütusele, milles biolisandi osakaal on 5 ja 100 protsendi vahel, ning nende nõuete väljatöötamisega ning mujalt ülevõtmise võimaluste selgitamisega ei tegeleta. Vedelkütuse seadust analüüsides selgub, et nõuded 100-protsendisele biodiislikütusele on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud ilma piisava volitusnormita. Nimelt ei võimalda vedelkütuse seadus (§ 8 lg 1) kehtestada nõudeid biokütustele.

Eesti Akrediteerimiskeskus (EAK) on akrediteerinud ühe labori, mis hindab 100-protsendise biodiislikütuse vastavust nõuetele,²³ lisaks on mõned laborid²⁴ Eestis võimelised määrama biolisandi (biodiislikütus ja bioetanool) sisaldust kütustes. Praegu on veel vara hinnata, kas üksikute laborite olemasolu tagab transpordis kasutatavate biokütuste nõuetekohase sertifitseerimise ja kvaliteedi seire. Kütuste kvaliteedi kontrolli ja järelevalve ülesanne on Energiaturu Inspeksioonil.

Riigikontrolli hinnangul puudub tarbijatel praegu kindlus transpordis kasutatavate biokütuste kvaliteedi suhtes ja seega ka valmisolek biokütuseid kasutada. Samuti puuduvad nõuded erinevate biokütuste liikide kohta (nende kehtestamine eeldab vedelkütuse seaduse muutmist), pole üle võetud kõiki vajalikke standardeid ega tagatud järelevalvet biokütuste kvaliteedi üle.

Toetused

Võimalused biokütuste tootmise ja kasutamise toetamiseks EL rahaga on loodud. Nii sisaldab "Eesti riiklik arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks – üldine programmdokument 2004–2006" keskkonna infrastruktuuri arendamise meetet, mis võimaldaks Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF) toetada vedelate biokütuste tootmist, millele viidatakse direktiivis 2003/30/EÜ.²⁵ Samuti on biodiislikütuse tootjatel olnud võimalik taotleda toetusi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest (EAS).

Seni rakendamata meetmed

Arengukavades ning erinevatel aruteludel on viidatud mitmetele meetmetele, mida ei ole aga seni rakendatud. Samuti on teistes riikides kasutatud mitmesuguseid meetmeid biokütuste osakaalu suurendamiseks. Näiteks:

- Aktsiisivabastuse kõrval on biokütuste kasutamise kohustuslikuks muutmine teiseks olulisemaks ELis kasutatavaks meetmeks, mille abil püütakse transpordis suurendada biokütuste kasutust. Huvi selle meetme vastu kasvab: praegu kasutatakse meetet Prantsusmaal ja Austrias, 2006. aastal on seda kavas rakendada Sloveenias ning 2007. aastal Tšehhis ja Hollandis; Inglismaa ja Saksamaa on kinnitanud selle meetme peatset kasutuselevõttu.²⁶ Ka Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium on välja pakkunud idee lisada kogu jaemüügis olevale diislikütusele 5% biolisandit. Sarnast ideed on mainitud ökoloogilise maksureformi lähtealustes. Meede eeldab täielikku kindlust, et 5% biolisandiga diislikütus ei põhjusta automootorile tehnilisi probleeme.
- Transpordi arengukava 2006–2013 näeb ette biokütuste kasutamise katseprojektide kavandamise, nende kogemuste analüüsi ja tutvustamise, kuid seni ei ole selliseid projekte toetatud.
- Biokütuste ühistranspordis kasutamise soodustamise üheks võimaluseks on siduda riigihangete tingimuste kaudu dotatsioonide andmine biokütuste kasutamisega, kuid seejuures tuleb arvestada, et biodiislikütuse soodustamine annab eelise vanematele bussidele. Teiseks võimaluseks on toetada biokütustele kohandatud busside ostmist (nagu tehti Stockholmis).²⁷
- Transpordi arengukava näeb ette keskkonnasõbralike tehnoloogiate kasutamise soodustamise, näiteks suurendades ühiskonna teadlikkust autode keskkonnamõju kohta. Direktiivi 2003/30/EÜ kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et üldsus saab teavet biokütuste kättesaadavuse kohta.²⁸ Tarbijad vajavad teavet biokütuste kasutusvõimalustest ja kõrvalmõjudest (mõju automootorile, keskkonnale, kvaliteet). Ka eraettevõtjad leiavad, et nõudlus biokütuste järele tekib vaid siis, kui

²³ EAK 20.02.2006. a esitatud info kohaselt on EAK akrediteerinud Interdek Eurolab OÜ, kellele on antud õigus sertifitseerida vastavust standardile EVS-EN 14214 "Autokütused. Rasvhapete metüülestrid (FAME) diiselmootorite jaoks. Nõuded ja katsemeetodid".

²⁴ Nt SGS Eesti AS

²⁵ http://www.struktuurifondid.ee/RAK_final.pdf, lk 271

²⁶ Biomassi tegevuskava. Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis. KOM(2005)628, 07.12.2005, lk 27–29

²⁷ Protokoll kohtumise kohta, kus osalesid Eesti Autoettevõtete Liidu, Eesti Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liidu, Nissan Balti AS ja Scania Eesti AS esindajad, 14.11.2005

²⁸ Art 3 lg 5

tarbijad tunnevad biokütuste omadusi ning ootavad riigilt samalaadset tuge, nagu seda on pakkunud näiteks Saksamaa ja Läti.²⁹

- Ametiautodele kehtestatakse biokütuste kasutamise kohustus, seda on näinud ühe võimalusena Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- Biokütuseid kasutavatele autodele jagatakse tasuta parkimiskohti (meede toimib Rootsis).
- Võimalik oleks ka kehtestada maksusoodustusi, näiteks biokütuseid kasutavate autode registreerimismaksu vähendamine või kaotamine.³⁰

Kütuse ja energiamajanduse pikaajalise arengukava kohaselt pidid Keskkonna-, Põllumajandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeerium 2005. a lõpuks välja töötama meetmed taastuvate vedelkütuste, eelkõige biodiislikütuse kasutamise võimaldamiseks transpordisektoris. Vabariigi Valitsuse 2005. a I poolaasta tööplaan sätestas, et biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamise edendamise eest transpordisektoris vastutab majandus- ja kommunikatsiooniminister.³¹

Senised meetmed ei ole osutunud piisavaks ega õigeaegseks; kuna 2005. a lõpu seisuga kasutati Eesti transpordis biokütuseid minimaalselt, jäi seatud eesmärk (2%) täitmata.³²

2006. a 1. juuliks ootab Euroopa Komisjon järgmist aruannet, mis sisaldaks Eesti riigisiseseid soovituslikke eesmärke aastaks 2010. Transpordi arengukava kohaselt on Eesti seadnud järgmiseks eesmärgiks saavutada 2010. aastaks olukord, kus 5,75% kogu transpordis kasutatavast kütusest on biokütus.³³ Olemasolevaid meetmeid arvestades puudub Riigikontrollil alus arvata, et ka seda eesmärki suudetakse täita.

Riigikontrolli hinnangul pole senised meetmed olnud piisavad transpordis biokütuste kasutuselevõtuks. Riik pole põhjalikult analüüsinud teiste riikide kogemusi erinevate biokütuste tootmisel ja kasutamisel ega otsustanud, milliseid meetmeid oleks transpordis biokütuste kasutamise suurendamiseks vaja veel rakendada. Meetmete väljaarendamist takistab selguse puudumine selles, kas eesmärki soovitakse täita just biodiislikütuse kasutamise suurendamisega.

1.4. Ministeeriumide vastutus ei ole selge

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimääruse kohaselt vastutab ministeerium transpordivaldkonna (§ 11) ja kütuseturu reguleerimise eest.³⁴ Ministeeriumis selgitati aga Riigikontrollile, et ministeerium pole end kunagi pidanud vastutavaks nn biokütuste direktiivi 2003/30/EÜ rakendamise, samuti direktiivi soovitusel seatud eesmärkide täitmise eest.

Keskkonnaministeeriumis selgitati Riigikontrollile, et kuigi selle direktiivi eesmärgiks on eelkõige keskkonnakaitse, tuleb biokütuse 2-protsendise osakaalu saavutamiseks turule viia uusi kütuseliike, milleks Keskkonnaministeeriumil puuduvad hoovad, mis on aga olemas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil.

Formaalselt lasus direktiivi 2003/30/EÜ kohaldamise peavastutus Keskkonnaministeeriumil. Biokütuste kasutamist transpordis on arutatud kahel valitsuskabineti nõupidamisel (19.05.2005 ja

²⁹ Põllumajandusministeeriumi selgitused Riigikontrollile, 18.01.2006.

³⁰ Protokoll kohtumise kohta, kus osalesid Eesti Autoettevõtete Liidu, Eesti Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Liidu, Nissan Balti AS ja Scania Eesti AS esindajad, 14.11.2005

³¹ Vabariigi Valitsuse 25.02.2005. a korraldus nr 111

³² Protokoll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajatega kohtumise kohta, 24.10.2005; Maksu- ja Tolliameti informatsioon, 14.02.2006

³³ Transpordi arengukava (kavand), kütuse- ja energiaturu arengukava 2015

³⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus, § 11

01.09.2005), mõlemal korral määrati teema eestvedajaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Oluline on märkida, et kabinetinõupidamistel arutati biokütuste teemat seetõttu, et Euroopa Komisjon algatas Eesti suhtes 2005. a märtsis rikkumismenetlust, sest Eesti ei edastanud komisjonile biokütuste kasutamise suurendamise riigisisest eesmärki, kuigi direktiiv seda nõudis. Euroopa Komisjon algatas biokütuste osas Eesti suhtes lisaks veel kaks rikkumismenetlust, neist viimase 2005. a detsembris, kuna Eesti ei esitanud komisjonile korralist aruannet transpordis biokütuste kasutamist soodustavate meetmete, riiklike vahendite ja biokütuste turustamise probleemide kohta. Riigikontrolli hinnangul jäi aruanne esitamata seetõttu, et ükski ministeerium ei pidanud end vastutavaks biokütuste osas seatud eesmärkide täitmise eest. Kuigi oli teada, et teema hõlmab erinevate ministeeriumide haldusalas olevaid valdkondi, arutati biokütuste teemat valitsuskabinetis üksnes rikkumismenetluste osas (s.o kes peaks koostama komisjonile esitatava aruande), mitte aga lähtudes sellest, kuidas seatud eesmärgid saavutada ning milline ministeerium peaks selle eest vastutama.

Kuni detsembrini 2005 ei olnudki otsustatud, milline ministeerium vastutab direktiivi rakendamise, sh ka Riigikogu ja valitsuse poolt biokütuste kasutamise osas seatud eesmärkide täitmise eest. Detsembris leppisid ministeeriumid ametnike tasandil kokku, et direktiivi rakendamise üldvastutajaks on Keskkonnaministeerium, kaasvastutajateks on Majandus- ja Kommunikatsioon-, Rahandus- ning Põllumajandusministeerium. Kuidas Keskkonnaministeerium direktiivis seatud eesmärkide saavutamise Eestis peaks suutma tagada, pole selge ministeeriumile ja jäi selgusetuks ka Riigikontrollile.

Seega ei ole selge, milline ministeerium vastutab transpordis biokütuste kasutuselevõtu suurendamise eest ja kuidas kaasatakse teisi ministeeriume. Riigikontrollil ei ole põhjust arvata, et nõudlus biokütuste järele kasvab nii suureks, et seatud eesmärgid õnnestuks saavutada ilma riigi toetavate meetmeteta.

Ettepanekud

Vabariigi Valitsusele

- Määrata ministeerium, kes vastutab transpordis biokütuste osakaalu suurendamise eest, koordineerib riigiasutuste tegevust selles vallas ning vajaduse korral algatab täiendavate meetmete rakendamise. Vastutaja määramine on vajalik, sest Riigikogu ja valitsus on seadnud 2010. aastaks eesmärgi, mille saavutamine pole ainult turumehhanismide mõjul võimalik.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Tellida uuringud Eestis biokütuste (sh bioetanooli) sõidukites kasutuselevõtu probleemide väljaselgitamiseks ja lahenduste pakkumiseks. Uuringud peaksid sisaldama biokütuste Eestis tootmise (sh imporditava tooraine baasil) ning kasutamise keskkonna-, majanduslike ja sotsiaalsete mõjude analüüsi.
Informeerida avalikkust uuringute tellimisest ja tulemustest. Usaldusväärne teave biokütuste tootmise ning kasutuselevõtu tehniliste ja majanduslike probleemide lahendamise võimaluste kohta annaks riigiasutustele aluse biokütuste kasutamise suurendamiseks vajalike otsuste langetamiseks.
- Seada uuringute põhjal transpordis biokütuste kasutamise suurendamise uued eesmärgid ja töötada välja meetmed ning rakendada need.
- Teavitada üldsust sellest, millist mõju avaldab erinevate biokütuste kasutamine sõiduki-mootoritele. Samuti anda teavet biokütuste kättesaadavuse kohta. See aitaks kaasa ettevõtjate ja tarbijate huvi ning usalduse kasvule biokütuste vastu.
- Rakendada abinõusid transpordis biokütuste ulatuslikumaks kasutuselevõtuks vajalike täiendavate standardite kohaldamiseks ning biokütuseid sertifitseerivate laborite võimekuse suurendamiseks.

Biokütuseid on vaja sertifitseerida selleks, et tekitada tarbijates usaldus müüdavate kütuste kvaliteedi suhtes.

- Teha Vabariigi Valitsusele ettepanekud, kuidas suunata riigiasutusi ja riigilt transporditoetusi saavaid isikuid eelistama sõidukeid, mis töötavad biokütustel, ja vedajaid, kes kasutavad biokütuseid. Nõudluse tekitamine ajendab müüjaid pakkuma biokütuste kasutamiseks sobivaid sõidukeid ja kütusemüüjaid biokütuseid turule tooma, nõudlus biokütuste järele ajendab neid tootma ja importima.
- Teha Vabariigi Valitsusele ettepanek muuta vedelkütuste seaduse § 8 lg 1, nii et see annaks majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnormi biokütustele nõuete kehtestamiseks. Seaduse muudatus looks eelduse biokütustele uute standardite ja nõuete kehtestamiseks.
- Rakendada koostöös Rahandusministeeriumiga abinõud, et tagada usaldusväärse statistika olemasolu transpordis kasutatavate biokütuste kohta. Informatsioon on vajalik selleks, et hinnata biokütuste transpordis kasutamise eesmärgi täitmist.

2. Rapsi kasvatamine

2.1. Rapsi saak on kasvanud vaid külvipinna suurenemise arvel

Rapsikasvatases on väga oluline saagikus, sest sellest sõltub majanduslik tulemus. Saagi suurendamise eeldused on head sordid ning tasemel agrotehnika.

Rapsi kogutoodang on viimase kümne aastaga kasvanud 10 korda, moodustades praegu ligi 70 000 tonni. Seejuures on toodang kasvanud ainult külvipinna suurenemise, mitte saagikuse kasvu arvel (vt tabel 3).

Tabel 3. Rapsi kogutoodang aastate kaupa

Aasta	1990	1992	1995	1998	2002	2003	2004	1990–2004 keskmine	2000–2004 keskmine
Saagikus, t/ha	1,0	0,8	1,2	1,0	1,9	1,6	1,4	1,3	1,5
Kogutoodang, t	1000	2300	6960	17 900	62 510	74 122	68 544	x	x

Allikas: Põllumajandusministeerium

Viimase 15 aasta keskmine rapsiseemne saak oli 1,3 tonni hektarilt, viimase 5 aasta oma aga 1,5 t/ha. Mujal Euroopa Liidus saake alla kahe tonni hektarilt ei saada. Erandiks on Soome, kus ei ole rapsi kasvatamise traditsioone (vt tabel 4).

Tabel 4. Rapsi külvipind ja saagid 2004. aastal

Kultuur	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Rootsi	Saksamaa
Taliraps, külvipind, ha	–	15 100	24 200	–	37 500	1 267 200
saak, t/ha	–	2,79	2,71	–	3,43	4,13
Suviraps, külvipind, ha	50 400	39 200	76 400	2 100	36 700	16 200
saak, t/ha	1,36	1,58	1,82	1,52	2,24	2,45
Kokku, külvipind, ha	50 400	54 300	100 600	2 100	74 200	1 283 400
saak, t/ha	1,4	2,0	2,0	1,5	2,8	4,1

Allikas: Põllumajandusministeerium

Rapsi saagikus Eestis on Euroopa Liidus väikseim, ja eeldusi selleks kiireks kasvuks ei ole (vt aruande osa 2.3).

2.2. Riigiabita oleks rapsi kasvatamine kahjumis

Rapsi on mõttekas kasvatada, kui tootja saab kasumit. Kasumi saamine sõltub kasvatamiskuludest, saagikusest ja toodangu müügihinnast.

Seni ei ole Eestis õlikultuuride kasvatamist eraldi toetatud. Praegustes Eesti arengukavades (riiklik arengukava ja maaelu arengukava) energiakultuuride kasvatamise soodustamist ei käsitleta. Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika 2003. aasta reformi järel sätestati Euroopa Liidus energiakultuuride eritoetus ning säilitati võimalus kasvatada toiduks mittekasutatavaid kultuure (sh energiakultuurid) maal, mis on kohustuslikult tootmisest kõrvaldatud. Põllumajandusministeeriumi selgitusel ei ole Eestis maa tootmisest kõrvalejätmise kohustust. See kohustus võib rakenduda alates 2009. aastast. Looduslikku rohumaad ei saa energiakultuuride kasvatuseks kasutusele võtta, kuna seda tuleb, lähtudes määrusest 1782/2003/EÜ, säilitada püsirohumaana.

Rapsi keskmine saagikus on viimasel 5 aastal olnud 1,5 t/ha ning tonni seemne eest on kokkuostjad viimasel paaril aastal maksnud keskmiselt 3500 krooni.

Riigikontroll hindas, milline võiks olla tootja tulu rapsi kasvatamisel. Kuna Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskuses on uuritud põllukultuuride kasvatamise majanduslikku tasuvust erinevate agrotehniliste võtete kasutamisel, siis võeti aluseks nende lähteandmed.³⁵

Tabel 5. Rapsikasvatuse tulusus sõltuvalt saagikusest ja kokkuostuhinnast

Tootja tulu	Kokkuostuhind 3000 kr/t	Kokkuostuhind 3500 kr/t	Kokkuostuhind 3800 kr/t
Saak 1,2 t/ha	–1156	–556	–196
Saak 1,8 t/ha	–379	521	1061
Saak 2,2 t/ha	–240	860	1520

Allikas: Riigikontroll Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskuse andmetel

Tabelis 5 toodud arvudest nähtub, et kui rapsiseemne kokkuostuhind on 3500 kr tonni eest, siis kasvataja saab saagi 1,2 t/ha korral tootmisest kahju 556 kr hektari kohta, kuid saagi 1,8 t/ha korral saaks ta niisama palju tulu. Kui aga kokkuostuhind langeb 3000 kroonini tonni eest (hind langeb tavaliselt pärast uue saagi koristamist), siis tootja saab rapsikasvatamisest kahju igal juhul, s.o kas rapsi saak on 1,2 või 2,2 t/ha. Kui saak on 1,2 tonni hektari kohta, saab tootja kahjumit, olenemata kokkuostuhinnast.³⁶ Seega on tähtis saada saaki rohkem kui 1,2 t/ha, kusjuures murdepunktiks oleks tabeli 5 põhjal 1,4 t/ha-lt.

Riik maksab tootjatele mitmeid toetusi, mis muudavad rapsi kasvatamise kasumlikuks (vt tabel 6):

- ühtse põllumajanduspoliitika raames saavad tootjad pindalatoetust³⁷, näiteks maksti 2004. a 414 kr/ha, s.o 50 400 ha rapsipinna eest kokku 21,1 mln kr;
- ligikaudsel hinnangul maksti rapsikasvatajatele muid toetusi 2004. a 480 kr/ha, selleks kulus riigieelarvest 24,2 mln kr³⁸.

Kokku maksti pindalatoetust ja muid toetusi tootjatele 45,3 mln kr, mis moodustab 899 kr/ha.

Tabel 6. Rapsi tootmise kasumlikkus, arvestades riigi toetusi (rapsi kokkuostuhinna 3500 kr/t korral)

Saak t/ha	Kattetulu, kr/ha	Pindalatoetus, kr/ha	Muud toetused, kr/ha	Kokku tulu, kr/ha
1,2	–556	414	484	342
1,8	521	414	484	1419
2,2	860	414	484	1758

Allikas: Riigikontroll Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskuse andmetel

Ministeeriumi arvates soodustavad tootmist eelkõige kasvavad otsetoetused, mis võimaldavad tootjatel teha täiendavaid kulutusi sisenditele (väetised, taimekaitsevahendid, mullaharimismasinad). Investeeringuid tehnikasse on soodustanud ka investeeringutoetused.

Sõltuvalt kokkuostuhinnast ja saagitasemest moodustab riigi toetus rapsikasvataja tulust 10–20%. Tootjate brutokasum moodustas 50 000-hektarise rapsipinna juures kokku ligikaudu 11,8 mln kr.

³⁵ Kattetulu arvestused taime- ja loomakasvatustes. Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskus, 2005

³⁶ Arvutused kooskõlastati Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskuse majandusanalüüsi osakonna juhataja Marju Aamispaga

³⁷ Nõukogu määrus 1782/2003, jaotis IV, ptk 5

³⁸ Rapsitootjad said maade lupjamise toetust, elatustalude kohanemise toetust, ebasoodsamate piirkondade toetust, nõuand- ja teabelevi toetust, ikaldustoetust, kütuseaktsiisi kompenseerimise toetust jms. Riigikontroll tugines Jänedä Öppe- ja Nõuandekeskuse arvestustele.

2004. aastal, kui saak oli 1,4 t/ha, ületasid kokkuostuhinna 3500 kr/t puhul tootja tulud koos riigiabiga tootja kulusid hektari kohta ligikaudu 500 kr võrra.

Arvestused näitavad, et tänu riigiabile on Eestis ka kehva saagikuse korral rapsi tulus kasvatada. Ilma riigi abita muutub rapsi kasvatamine tasuvaks siis, kui saadakse hektarilt vähemalt 1,5 tonni seemet.

2.3. Eeldusi rapsi saagi kiireks kasvuks on vähe

Seni on rapsi kasvatamine Eestis olnud tulus tänu kindla turu olemasolule, suhteliselt stabiilsetele börsi-hindadele ja riigiabile. Oletades, et nõudlus rapsiseemne järele püsib või kasvab (seoses biodiislikütuse tootmise alustamisega Eestis), hindas Riigikontroll rapsi saagikuse ja külvipinna suurendamise võimalusi.

Põllumajandusministeeriumi koostatud põllumajandustoodangu prognoosis⁴⁰ on toodud rapsi optimaalse külvipinna ja saagikuse prognoos. Külvipinna suurenemist nähakse ette 10 000 hektari võrra (2002. aastaga võrreldes 20%) ja kogutoodangu kasvu üle kahe korra. Nii loodetakse 2013. aastaks suurendada seemnekogust võrreldes 2004. aastaga 75 000 t võrra ehk toota rapsiõli senisest kaks korda rohkem (vt tabel 7).

Tabel 7. Rapsitoodangu prognoos

Raps	2004	2006	2008	2010	2013
Pind, ha	50 400	55 000	57 000	60 000	60 000
Kogutoodang	68 540	95 000	102 600	132 000	144 000
Saagikus, t/ha	1,36	1,73	1,80	2,20	2,40

Allikas: Põllumajandusministeerium

Ministeeriumi prognoosis on panus tehtud saagikuse kasvule: keskmist rapsisaaki tahetakse lähema kümnendi jooksul suurendada 2,4 tonnini hektarilt. See on tõsine väljakutse tootjatele. AS Werol Tehased, kes krediteerib rapsikasvatajaid ja ostab toodetud rapsisaagi kokku, ei pea selle eesmärgi saavutamist reaalseks juhul, kui tootjad kasvatavad ka edaspidi vaid suvirapsi. Ministeerium ei ole eesmärgi saavutamiseks eraldi meetmeid kavandanud.

Maaviljeluse Instituudi hinnangul võiks õige väetamise, kvaliteetse mullaharimise ja külvikordade rakendamise korral saada suvirapsi hektarilt 2 tonni rapsiseemneid.⁴¹ Suuremate saakide saamine eeldaks täiendavaid abinõusid.

Taliraps on teistes riikides märksa suurema saagipotentsiaaliga kui suviraps ja annab hea agrotehnika korral üle 4 t/ha seemet (vt tabel 4). Ka Eestis olid 2005. aastal parimate kasvatajate⁴² talirapsi hektarisaagid 4 tonni piires. 23.10.2005. a seisuga oli riiklikku sordilehte⁴³ kantud 10 tali- ja 29 suvirapsisorti, kuid talirapsisordid ei ole Eestis ilmastikukindlad. Kuna talvekindlaid sorte pole, siis ei kasvatata talirapsi laiema pinnal (vt tabel 4).

Lisaks rapsile kasvatakse meil ka rüpsi.⁴⁴ Rüpsi saagid jäävad rapsile aga alla. Põllumajandusuuringute Keskuse sordikatsepunktis 2002. aastal tehtud katsetes varieerus suvirapsi saak 3,3–4,2 t/ha, talirüpsi minimaalne saak oli 1,5 ja maksimaalne saak 3,1 t/ha. Ka õlisisaldus rüpsis on 3–4% väiksem kui rapsil.⁴⁵

³⁹ Nõukogu määrus 1782/2003

⁴⁰ Põllumajandustoodangu prognoos 2003–2013, Põllumajandusministeerium

⁴¹ Kaarli, K jt. Rapsi kasvatamine. Saku, Maaviljeluse Instituut, 2000.

⁴² OÜ Männiku Piim jt

⁴³ Taimetoodangu Inspeksiooni välja antud Eesti sordileht

⁴⁴ Raps ja rüps kuuluvad ühte perekonda (*Brassica L.*), geneetiliselt on rapsil palju ühist kaalika ja rüpsil naeriga, mõlemal on ühine esivanem metsik põldkapsasrohi. Rüpsi vegetatsiooniperiood on lühem kui rapsil.

⁴⁵ <http://viljandi.tnkk.ee/2002/index.htm>

Põhimõtteliselt oleks võimalik aretada biodiislikütuse tooraineks sobiv sort. Energiasäästmise seisukohalt tuleks eelistada talirapsi, kuna umbrohutõrje- ja väetisekulud on talirapsi kasvatamisel ligikaudu 40% väiksemad kui suvirapsil. Talirapsi kasuks räägib asjaolu, et taliraps valmib juulis, kui seemnete niiskusesisaldus on väike ja energiakulu seemnete kuivatamiseks on samuti väike; suvirapsi koristusaeg on septembri lõpus, kui ilmastikutingimused on halvad ja seemnete kuivatamine on oluliselt kulukam.⁴⁶ Talirapsi sordiaretus on kujunemas üheks võtmeküsimuseks: kui seda ei lahendata, siis on küsitav, kas meie kliimatingimustes on üldse otstarbekas rapsist biodiislikütust toota. Jõgeva Sordiaretuse Instituudi hinnangul ei ole uute talisortide aretamine ainult Eesti turule majanduslikult tasuv.

Väheese saagikuse üheks põhjuseks on see, et tootjad ei külva põldudele sageli mitte sertifitseeritud rapsiseemet, vaid tarbeseemet, mis ei võimalda saavutada seda saagikust, mida sort võiks anda. Vähe kvaliteetse seemne kasutamine põhjustab rapsi ebaühtlase valmimise: mahavarisenud seemnete tõttu on kaod kuni 0,3 t/ha, ebasoodsatel aastatel veelgi suuremad.⁴⁷

Maaviljeluse Instituudi teadlaste arvates kasutatakse rapsikasvatases suurema saagi saamise eesmärgil vähe uusi mullaharimis- ja külvitehnoloogiaid, kuna iga väiketootja ei jõua ise muretseda täppiskülvikut, spetsiaalset kombaini ega kuivatit, kuna see on kallid. Enamasti puudub võimalus tellida vastavaid teenuseid ühistust. Seni on rapsikasvatajad ühistuid moodustanud vaid seemne turustamiseks.

Põldudel, kus külvikorras kasvatakse rapsi viieaastase vahetusega, õnnestub saada tervet (haigustest nakatamata) rapsiseemet. Keskkonnatoetuse saamiseks (2005. a oli toetus 714 kr/ha) on kehtestatud külvikordade järgimise nõue, kuid ligikaudu pooled tootjad seda toetust ei saa. Püüd saada rapsi kasvatamisest võimalikult palju lühiajalist tulu võib ajendada tootjaid külvikordi mitte järgima ja sellega levitada rapsihaigusi. Kuna raps vajab teistest kultuuridest enam väevit, mida tuleb mineraalväetistega lisada, siis on külvikorrad vajalikud ühtlasi mulla saastumise vältimiseks.⁴⁸

Põllumajandusministeerium ja AS Werol Tehased on korraldanud tootjatele õppepäevi ja seminare, kus on tutvustatud teadus- ja arendustegevuse saavutusi. Ministeeriumi arvates ei ole rapsi väheese saagikuse peapõhjuseks teadmiste puudus, vaid pikki aastaid põllumajanduses valitsenud investeringuvaegus. Investeringute vähesuse tõttu on enamik masinaid ja seadmeid amortiseerunud ning nendega pole võimalik rakendada tänapäevast agrotehnoloogiat (vt ka p 2.3).

Seega – rapsi saagid Eestis on väikesed, sest talirapsi talvekindlate sortide puudumise tõttu kasvatatakse Eestis vaid väiksema saagikusega suvirapsi. Samas ei suudeta rakendada kõiki agrotehnoloogia võimalusi ega kasutada ära ka olemasolevate rapsisortide potentsiaali.

Praegu pole alust arvata, et lähema kümne aastaga rapsi saagikus Eestis kahekordistuks, nii nagu seda eeldab Põllumajandusministeerium.

2.4. Hinnangud rapsist saadava biodiislikütuse hulga kohta on erinevad

Rapsist saab biodiislikütust toota ja standarditele vastavat biodiislikütust saab kasutada mootorikütusena. Biodiislikütus on aktsiisivabastuse korral hinna poolest turul konkurentsivõimeline. Kuid jääb üks põhimõtteline küsimus – kas hariliku diislikütuse asemel biodiislikütuse kasutamine kokkuvõttes vähendab fossiilsete kütuste kulu? Teisi öeldes – kas ühe energiaühiku biodiislikütuse tootmiseks kulub vähem kui üks energiaühik fossiilseid kütuseid?

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitas 2005. a septembris Vabariigi Valitsusele andmed, et liitri biokütuse tootmiseks kulub 0,2 liitrit mootorikütust. See tähendab, et energiasaagis on viie-

⁴⁶ Mati Koppel, Jõgeva Sordiaretuse Instituut

⁴⁷ Konsultant Arvi Kallase hinnang, Maaviljeluse Instituut

⁴⁸ Kallas, A. Biodiislikütuse tasuvusuuring. Maaviljeluse Instituut, 2003.

kordne biodiislikütuse kasuks. Ministeeriumi hinnang tugines Keskkonnaministeeriumi andmetele, kes omakorda kasutas teistes riikides tehtud arvestusi.

Teiste maade andmed aga ei pruugi kehtida Eesti kohta. Näiteks on Saksamaal rapsi saak kolm korda suurem ja seetõttu ka saadud biodiisli hulk sama arv kordi suurem. Kuna seal kasvatatakse talirapsi, mis valmib juulikuus, siis üldjuhul puuduvad ka energiakulud seemne kuivatamiseks.

Eestis on biodiislikütuse valmistamiseks vajalikke energiakulutusi hinnanud Maaviljeluse Instituut, tuginedes 2001. a andmetele ja hindadele. Instituudi hinnang ei ühti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi omaga: ühe mahuühiku biodiislikütuse saamiseks ei kulu Eestis mitte 0,2, vaid kuni 0,8 mahuühikut diislikütust.

Tabel 8. Energiasaagis rapsiseemnest biodiislikütuse tootmiseks Eestis (ümber arvestatud diislikütusele liitrites)

Rapsi saagikus, kg/ha	Saadud biodiislikütus, l/ha	Vedelkütuse kulu rapsiseemne külvi, hoolduseks ja koristamiseks, l/ha	Vedelkütuse kulu väetiste ja taimekaitsevahendite tootmiseks, l/ha	Vedelkütuse kulu esterdamiseks, l/ha	Vedelkütuse kulu tooraine tootmiseks kokku, l/ha	Energiasaagis, lahter 2 : 7
lahter 1	lahter 2	lahter 3	lahter 4	lahter 5	lahter 7	lahter 8
1300	468	145	132,5	84,2	362	1,29
1500	540	150	152,5	97,2	400	1,35
1750	630	155	177,5	113,4	446	1,41
2000	720	160	202,5	129,6	492	1,46
2200	792	165	222,5	142,6	530	1,49
2500	900	170	252,5	162,0	585	1,54

Allikas: Riigikontroll Maaviljeluse Instituudi andmete alusel

Instituudi uuring näitas, et rapsiseemnest biodiislikütuse tootmine on energeetiliselt kasulik. Tabelist 8 nähtub, et

- kui arvestada ainult rapsi kasvatamisel kulutatud fossiilset kütust, saab näiteks 1,3 t/ha saagi juures rapsiseemnest toota 2,5 korda rohkem energiat, kui kulub põllul masinatöödeks;
- kui liita masinatööde kulule veel põllutöödel kasutatud väetiste⁴⁹ ja taimekaitsevahendite tootmise (millest enamikku ei toodeta Eestis, s.t energiakulu nende tootmiseks ei mõjuta Eesti energiabilanssi) kulu ja esterdamisele kuluv energia, saab hektarilt 1,3 korda rohkem energiat, kui biodiislikütuse tootmiseks kasutatakse.

Riigikontroll tegi koos konsultandiga arvestused, kus keskkonnahoiu ja taastumatute energiavarude säästmise seisukohast on energiasaagise bilansis täpsemalt välja toodud energiakulud elektrile ja transpordile ning korrigeeritud energiakulu põllutöödele (vt tabel 9). Elektrienergia kulu kohta saadi andmed ASist Nitrofert. Rapsi saagikuse tasemeks võeti Eesti viimase 5 aasta (2000–2004) keskmine saak, s.t 1,5 t/ha.

Võttes arvesse energiakulu rapsi kasvatamisel, õli tootmisel ja esterdamisel biodiislikütuseks, saab rapsi saagikuse 1,5 t/ha juures ühe kulutatud mahuühiku vedelkütuse puhul tagasi 1,3–1,4 mahuühikut biodiislikütust. S.t et ühe biodiislikütuse energiaühiku tootmiseks kulub vähem kui üks ühik tavalist diislikütust. Seega on biodiislikütuse tootmine rapsist energeetilises mõttes otstarbekas.

⁴⁹ Maaviljeluse Instituudi andmetel kasutatakse rapsi kasvatamisel järgmisi väetisi:

N-väetis: 77,33 MJ/kgN = 2,14 liitrit diislikütust/kg N

P-väetis: 13,79 MJ/kgP = 0,38 liitrit diislikütust/kg P

K-väetis: 9,61 MJ/kgK = 0,27 liitrit diislikütust/kg K

Tabel 9. Energiasaagis rapsiseemnest biodiislikütuse tootmiseks Eestis (ümbär arvestatud diislikütusele liitrites)

Rapsi saagikus, t/ha	1,5⁵⁰	1,5⁵¹
Vedelkütuse kulu rapsiseemne külviuks, hoolduseks ja koristamiseks, l/ha	130	100
Vedelkütuse kulud seemne kuivatamiseks ja sorteerimiseks (algniiskus 20%, lõppniiskus 8%), l/ha	14,9	28,5
Elektrienergia kulu seemne kuivatamiseks ja sorteerimiseks ümbär arvestatuna diislikütuseks, l/ha	1,9	2,2
Vedelkütuse kulud väetiste ja taimekaitsevahendite tootmiseks, l/ha	152,5	152,5
Elektrienergia kulu väetiste ja taimekaitsevahendite tootmiseks ümbär arvestatuna diislikütuseks, l/ha ⁵²	12,0	12,0
Vedelkütuse kulu transpordiks (seeme, väetis, taimekaitsevahendid)	4,5	4,5
Vedelkütuse kulu esterdamiseks, l/ha	97,2	97,2
Vedelkütuse kulu tootmiseks kokku, l/ha	413	396,9
Saadud biodiisel, l/ha	540	540
Energiasaagise koefitsient	1,31	1,36

Allikas: Riigikontroll Maaviljeluse Instituudi ja Jäeneda Öppe- ja Nõuandekeskuse andmete põhjal

Diislikütuse kulud on suhteliselt stabiilsed ega sõltu oluliselt saagist (vt tabel 8). Näiteks kui hektarilt saaks mitte 1,3, vaid 2,5 tonni seemneid, suureneks energiasaagis 1,29 pealt 1,54-ni, see tähendab et saadud biodiislikütuse hulk suureneb vedelkütuse kulu suhtes vaid 0,25 võrra ehk 19,3%. Rapsi kasvatamiseks vajalikke energiakulutusi saaks vähendada. Kütusekulu sõltub suuresti sellest, millist tehnikat ja tehnoloogiat selleks kasutatakse. Kuna mineraalväetised on üheks energiarikkamaks kuluks, siis muudaks nende kasutamise vähendamine tootmises oluliselt tulemust, küsimus on vaid, kas see on mõttekas. Märkimisväärse energiakokkuhoiu annaks maaharimistööde vähendamine, s.t kui eelkultuur on olnud umbrohtudest puhas, siis sügavküüdi ei ole vaja (näiteks, kui rapsi kasvatatakse kartuli järel). Mehaanilise maaharimise asemel bioloogilise kasutamine (otsekülv) aitab diislikütust kokku hoida. Tuleb arvestada, et praegu on Eestis põllumajanduses kasutusel palju amortiseerunud tehnikat ning ka kuivatisüsteemid ja sorterid on aegunud, mistõttu võib kütusekulu olla tabelis esitatust pigem suurem.

Põllumajandusministeerium on 2005. a tellinud Eesti Tehniliste Põllukultuuride Töötlemispargilt töö "Põllumajanduslike energiakultuuride kasvatamise ja kasutamise lähtealused". See ei hõlma ainult rapsi, vaid kõiki Eesti oludele sobivaid energeetilisi ressursse. Uuringu valmimisel kavatakse määrata kindlaks kasutatavate biomassiliikide ja nende arendamise viiside prioriteedid. Riigikontroll leiab, et seda oleks otstarbekas teha biomassi ja/või energeetiliste kultuuride kasvatamise tegevuskavas, mille järgi saaks hinnata, mida võetakse ette nende edendamiseks.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Töötada välja tegevuskava biomassi ja/või energeetiliste kultuuride kasvatamise soodustamiseks. Väljatöötatavas tegevuskavas
 - analüüsida biomassi ja erinevate energeetiliste kultuuride kasvatamise eelseid ja puudusi, et selgitada välja sobivaimad kultuurid, mille kasvatamist Eestis soodustada;
 - tellida Eesti kohalikes mullastik-kliimaatilistes tingimustes kasvatamiseks sobivate talirapsisortide aretustööd Jõgeva Sordiaretuse Instituudilt.

Tegevuskava on vajalik, et arendada biokütuste tootmist kodumaisest toorainest.

⁵⁰ Kasutatud on Jäeneda Öppe- ja Nõuandekeskuse andmeid

⁵¹ Kasutatud on Maaviljeluse Instituudi andmeid

⁵² ASi Nitrofert andmed

3. AS Werol Tehased rapsiõli tootjana

3.1. ASi Werol Tehased juhiti halvasti

ASi Werol Tehased aktsiatest enamus – 98 protsenti aktsiakapitalist – kuulub Eesti riigile, kellele kuuluvaid aktsiad valitseb Põllumajandusministeerium.⁵³

AS Werol Tehased (edaspidi ka Werol) ostab turult rapsiseemet, pressib sellest õli, puhastab õli ning müüb nii õli kui ka massi, mis pressimisest üle jääb (rapsikooki). Nõudlus toiduõli järele on olnud pidev. Rapsikook on eelkõige veiste proteiinsööt, kuid seda saab kasutada edukalt koos teiste söötadega ka lindude ja sigade söötmisel.

Tehase projekteeritud võimsus on 60 000 tonni rapsiseemet aastas, kuid moderniseerimise tulemusena on tootmisvõimsuseks kujunenud 72 600 tonni. Selleni jõuti 2004/2005. a majandusaastal⁵⁴, kus toodeti rafineeritud õli 24 442 t, rapsikooki 42 168 t ja söödaõli 622 t. Kogu müüdava rapsiõli kogusest moodustas pakendatud õli 15%, ülejäänud moodustas lahtine õli.

AS Werol Tehased pole oma tegutsemise ajal ühelgi aastal kasumlikult töötanud, kasumit pole saadud ka pärast seda, kui Põllumajandusministeerium omandas 2002. aastal ASi Werol Tehased aktsiad (vt tabel 10).

Tabel 10. ASi Werol Tehased majandusnäitajad aastatel 2002–2005

	2002	2003	2003/04	2004/05
Pressitud rapsiseeme, t	59 700	38 800	59 700	71 000
Käive, mln kr	294,8	201,8	324,5	513,1
Kahjum, mln kr	–10,8	–13,9	–3,9	–42,4

Alus: Äriregister, Werol

Weroli tehtud analüüs näitas siiski, et tehase põhitegevus saaks olla tulus: arvutuste kohaselt võinuks äriühing ka 2004/2005. a majandusaastal saada kuni 11,3 mln kr suuruse kasumi. 42,4 mln kr suuruse kahjumi põhjustasid äriühingu eelmise juhatuse liiga riskantsed tehingud tooraine varumisel ja ärikulude oluline suurenemine.

2005. a lõpul deklareeris Põllumajandusministeerium, et rapsitootmises on algselt püstitatud eesmärgid täidetud ja finantsinvesteeringud rapsi töötlemiseks lõpetatakse. Minister otsustas vähendada Weroli aktsiakapitali ning Vabariigi Valitsus nõustus selle ettepanekuga. Aktsiate tühistamine oli vajalik eelmiste majandusaastate kahjumi katmiseks.⁵⁵ Praeguseks on otsustatud ka Weroli riigile kuuluvate aktsiate müümine avalikul kirjalikul enampakkumisel.⁵⁶

3.2. Weroli laienemiseks puudus äriplaan

2003. aastal asus Weroli juhatuse esimehena tööle Erkki Aavik (juhatuses oli kaks liiget), kes alustas aktiivset tegevust Weroli tegevuse laiendamiseks. Edukas tegutsemine oli juhatuse esimehe arvates mõeldav vaid olemasoleva turuosa olulise suurendamise kaudu. Selleks oli vaja nõukogu heakskiitu.

⁵³ Riik sai Weroli aktsiad nende eelmise omaniku Hüvitusfondi likvideerimisel 09.10.2002. Ülejäänud aktsiate omanikud on Vector Pluss OÜ, Veland Varad AS ja Lõunatööstuse AS. Äriühingu aktsiakapital oli 31.07.2005. a seisuga 116 mln krooni.

⁵⁴ Weroli majandusaasta kestab 1. augustist kuni 31. juulini

⁵⁵ Arvestades akumulunud kahjumit, oli Werolil netovara vähem kui pool omakapitalist, mis oli vastuolus äriseadustikus sätestatuga. 2005. a novembris vähendas Weroli aktsionäride üldkoosolek aktsiakapitali 116 miljonilt 45 miljoni kroonini.

⁵⁶ Müügitingimuste kohaselt peab uus omanik Werolis senist tegevust jätkama vähemalt kolm aastat. Ka tuleb erastajal investeerida firmasse aktsiakapitali suurendades vähemalt 30 miljonit krooni.

30.10.2003. a esitas Weroli juhatus äriühingu nõukogule arutamiseks Weroli konkurendiks oleva Soome õlitootja Mildola OY ostmise kava. Nõukogu ei lükanud ettepanekut tagasi ja tegi juhatusel ülesandeks jätkata läbirääkimisi Mildola OY ostuprotsessis osalemiseks. Aasta hiljem (18.10.2004) tutvustas juhatus nõukogule ühinemisplaani Mildola OYga. Mildola omandamisega kaasnenuks juhatus hinnangul tootmisvõimsuse kasv, mis võimaldaks tehastel siseneda uutele turgudele, sh biodiislikütuseärisse. Äriplaanis märgiti, et rapsiseemne toodang Soomes on ligikaudu 95 000 t ja Eestis ligikaudu 64 000 t ning et Mildola positsioon Soome turul on kindel.

Nõukogu ühinemiskavale nõusolekut ei andnud. Nõukogu liikmete selgitusel oli juhatus esitatud äriplan pigem tutvustus, majandusnäitajaid oli "ilustatud" ja puudusid ühinemise tasuvust käsitlevad majandusarvestused. Mildolaga ühinemist käsitlevas äriplaanis ei toodud näiteks välja, et Mildola oli olnud kahjumis ning ta oli maksuvõlglane. Riigikontrollile Weroli nõukogu liikmete antud selgituste kohaselt ei suutnud juhatus täpsustada, kuidas plaanitakse kahte kahjumis ettevõtet tulusalt tööle panna. Mildola äriplaanis olid ebarahuldavalt välja toodud ka toorainevajaduse rahuldamise võimalused. Vähetähtis ei olnud asjaolu, et põhiaktsionäri esindaja põllumajandusminister ei pooldanud tehase laienemise kava. Nõukogu soovitas juhatusel alternatiivse äriplaani koostamist, mis ei oleks hõlmanud laienemist.

Paralleelselt Mildola OY ostmise ettevalmistamisega töötas juhatus rapsiõlist biodiislikütuse tootmise kavadega. 2004. a juunis moodustasid AS Werol, KH Energiakonsult ja SA Eesti Tehniliste Põllukultuuride Töötlemispark aktsiaseltsi Biodiesel. AS Biodiesel pidi hakkama aastas biodiislikütuseks töötleva 50 000 tonni rapsiõli. Werol paigutas asutatud äriühingusse 100 000 krooni, mille eest sai 20 protsendi aktsiate omanikuks (2004. a oktoobris tehti äriregistrisse kanne ASi Biodiesel aktsiakapitali suurendamise kohta, misjärel jäi Weroli osaluseks äriühingus 2 protsenti). Äriühingus osalemise kiitis nõukogu heaks. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse kohaselt oleks ASi Biodiesel asutamisel osalemiseks olnud kohustuslik Weroli üldkoosoleku, s.t põllumajandusministri otsus.⁵⁷ Minister andis oma nõusoleku ASi Biodiesel asutamisel osalemiseks tagantjärele (28.11.2004). Seega ületas nõukogu selle otsuse tegemisel oma pädevust.

15.11.2004. a arutas Weroli nõukogu juhatus eestvedamisel ASi Biodiesel varustamist toorõliga ning pressimise mahu suurendamist 70 000 tonnini. Samal koosolekul esitas juhatus ka kava pressimismahu suurendamise korral vajamineva tooraine saamiseks. Rapsiseemne puhastamiseks ja kuivatamiseks tegi juhatus ettepaneku osta Leedus tehas Obeliu. Nõukogu ei kiitnud laienemisplaane heaks, mingit otsust arutusel olnud küsimustes ei tehtud.

2004. a detsembrikuu nõukogu istungile valmistus juhatus esitama äriprojekti⁵⁸, mis käsitles Weroli osalemist Ukrainas loodavas äriühingus, kellelt Werol pidi aastas saama 10 000 tonni rapsiseemet. Ühisfirma kasumiks arvestati 11,6 mln kr. Kui tutvuda aga lähemalt Ukraina firma äriplaaniga, siis ilmneb, et nii suure saagi kasvatamine polnud reaalne, kuna partneril puudus piisav kogus maad, et rapsi külvikorras kasvatada. Viljavahelduseta rapsi kasvatamisele järgnevad paratamatult rapsihaigused ja haigustekitajatega saastunud seemet ei oleks olnud võimalik Eestisse tuua. Eelnevast tulevalt oli tõenäosus, et kasu asemel oleks hakatud projektist kahju saama, suurem.

Nõukogu liikmete arvamused juhatus ettepanekute suhtes lahknesid: osa nõukogu liikmetest arvas, et juhatus plaanid tehase laiendamisel ja investorite kaasamisel olid vajalikud ja tootmist edasiviivad, kuid enamik liikmeid leidis siiski, et need kavad ei olnud lõpuni läbi kaalutud. Juhatus soovis saavutada kiirelt käegakatsutavaid tulemusi, järgides hetkeolukorda, analüüsimata seejuures lähemalt oma tegevuse tagajärgi.

Riigikontrolli hinnangul takistas nõukogu ja juhatus erimeelsus äriühingu visiooni ja äriplaani osas oluliselt äriühingu tööd.

⁵⁷ Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, § 19 lg 7 ja § 28 lg 4

⁵⁸ Kuna juhatus esimees vabastati 2004. a detsembris ametist, siis nimetatud äriprojekti ei arutatud.

3.3. Tooraine hanked halvendasid Weroli finantsseisundit

Varumise eelarvet ületati

30.06.2004. a kinnitas nõukogu Weroli 2004/2005. a majandusaasta eelarve mahuks 425,0 mln kr. Eelarveline rapsiseemne kogus 72 000 t vastas ettevõtte tootmisvõimsusele.

Tegelikult ostis Werol majandusaastal seemet kokku 114 900 tonni⁵⁹ ehk kolmveerandi enam kogusest, mida ta suutnuks ise töödelda (vt tabel 11).

Tabel 11. Varutud rapsikogused 2004/2005

	2004/2005. a majandusaasta			Sh 2004. a augustist kuni detsembrini		
	Kava	Tegelik	Erinevus	Kava	Tegelik	Erinevus
Tooraine, t	72,0	114,9	+42,9	31,1	98,5	+67,4

Allikas: Weroli andmed

Auditi käigus anti Riigikontrollile vastuolulisi selgitusi, miks kavandatust suuremas koguses rapsi osteti, kas selleks, et oma jõududega ja teiste õlipressijate abil oluliselt suurendada rapsiõli müüki või täita tarnekohustust ASile Biodiesel, või seepärast, et rapsiseemne hinna tõusu järel loodeti varutud seeme kallimalt müüa. Üheks ülevõtmise põhjuseks võis olla Weroli juhtkonna prognoos, et 2004. aasta rapsisaak jääb väiksemaks tavalisest, kuid seda ei juhtunud. Weroli nõukogu esimehe meedias avaldatud arvamus – “Toona paistis rumalus sügisel seemet mitte kokku osta, sest varasemal viiel-kuuel aastal oli rapsi hind kevadeti tõusnud. [-] Paraku juhtus aga nii, et hind kukkus 200–300 krooni tonni kohta.”⁶⁰ – viitab sellele, et hinna muutumisest loodeti vaheltkasu saada.

2004/2005. a majandusaastal varuti Eestist rapsiseemet vähem kui imporditi: vastavalt 52 500 ja 62 900 t. Mitte alati ei võtnud Werol vastu Eestis kasvatatud seemet, sest laod olid importseemet täis. Näiteks pidi Kesk-Eesti Õlikultuuride Ühistu 12.03.2004. a sõlmitud lepingu kohaselt müüma Werolile 16 000 t seemet, kuid Werol loobus 1100 t tähtaegsest vastuvõtmisest, kuna võimalused selleks puudusid.⁶¹

31.12.2004. a seisuga oli Werol hankinud lisaks eelarve koostamisel kavandatule 27 100 tonni rapsiseemet ning võtnud kohustusi hankida veel 32 000 t seemet. Sama seisuga oli Weroli võlgnevus hankijate ees 100,3 mln kr, millest tähtaja ületanud arvetest võlgneti rapsiseemne-ostude eest 33,5 mln kr. Perioodil 01.08.–31.12.2004 oli äriühingu puhaskahjum 22,3 mln kr. See põhjustas Werolile olulisi makseraskusi.

Weroli varumisküsimuste eest vastutas juhatuse esimees. Rapsiseemne varumisega tegelesid mõlemad juhatuse liikmed, seda ilmselt omavahel koordineerimata. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei teadnud kumbki juhatuse liige, kui suure koguse peale ning mis tingimustel teine juhatuse liige lepinguid on sõlminud.

Weroli nõukogu liikmed selgitasid Riigikontrollile, et nad ei olnud teadlikud sellest, et Weroli juhatus otsustas sõlmida lepinguid rapsiseemne ostmiseks oluliselt suuremas mahuks, kui nõukogu Weroli eelarve kinnitamisel oli aktsepteerinud. Nende selgitusel pidi juhatus seemet ostma eelkõige Eestist ja Baltimaadest, kuid juhatus hankis seemet ka Venemaalt. Samuti polevat Weroli juhatus järginud nõukogu liikmete soovitusi varuda rapsi mitte sügisel korraga, vaid vajaduse järgi ja mitte üle 1500 tonni nädalas.

⁵⁹ Tegelikult sõlmiti lepinguid 139 600 t peale, kuid hiljem suutis Werol neist lõpetada 24 700 t.

⁶⁰ EPL, 20.04.2005

⁶¹ Kesk-Eesti õlikultuuride Ühistu 12.11.2004. a kiri ASi Werol Tehased nõukogu esimehele

Nõukogu oli teadlik, et juhatus ei järginud kõiki tema soovitusi. Näiteks tõstatati nõukogu septembrikuu koosolekul küsimus ettemaksetest, mis äriühing oli hangeteks teinud (juhatus kandis ette, et Venemaa tarnijad nõudsid ettemakseid 50% ulatuses hangete mahust). Nõukogu pidanuks juhatuse tegevust täpsemalt uurima ja vajaduse korral sellesse ka sekkuma. Nõukogu seda õigel ajal ei teinud, s.t et ta ei täitnud oma kohustusi korraliku ettevõtja hoolsusega.⁶²

Seemet varuti turuhinnast kallimalt

Rapsiseemnega kauplemine on börsipõhine tegevus. Rapsiseemne kokkuostuhindade määramisel kasutatakse börsihindu (Matifi või Euronexti tehingute futuurhinnad).

AS Werol Tehased tegi 2004. aastal mitmeid tehinguid, aga börsihinnast erinevalt. Importseemne ostmisel maksti põhjendamatult palju. Selgelt tuleb see esile Weroli ja ASi Eesti Viljasalv vahelistes lepingutes (lepingud sõlmis juhatuse liige Helmo Hainsoo). AS Eesti Viljasalv tegutses sisuliselt vahendajana rapsiseemne importimisel. 2004. aastal müüs AS Eesti Viljasalv Werolile kaupu 25 mln kr eest.⁶³ Riigikontroll analüüsis ASiga Eesti Viljasalv juunikuus tehtud tehinguid, kus hinnaerinevus börsihinnast oli suur.

Tabel 12. Weroli ja ASi Eesti Viljasalv tehingud 2004. aastal

Tehingu kuup.	Kogus, t	Summa, kr	Ühiku hind, kr	Matifi börsihind, kr	Börsi- ja tehinguhinna vahe, kr	Kahju tehingust, kr
07.06	569,8	2754983	4835	3736	-1099	626 210
14.06	675,4	3276196	4850	3689	-1161	784 139
18.06	949,0	4555680	4800	3689	-1111	1 054 339
18.06	346,5	1673402	4829	3689	-1140	395 010
Kokku	2540,7	12 260 261	x	x	x	2 859 698

Allikas: Riigikontroll Weroli raamatupidamise aruannete põhjal

Werol maksis ASile Eesti Viljasalv iga seemnetonni eest üle tuhande krooni rohkem kui oli börsihind (vt tabel 12). Seemne hinnale lisandusid transpordikulud Vene-Eesti piirilt Werolisse. Nimetatud tehingutest sai Werol hinnaerinevuse tõttu kahju 2,9 mln kr.

Tehingute kahjulikkust suurendab asjaolu, et lepingute kohaselt maksis Werol seda hinda eelmise saagi-aasta seemnepartiide eest. Teatavasti on aga üle aasta vanuse rapsiseemne säilitamisega ja realiseerimisega raskusi (seeme tuleb kohe töödelda, kuna õlisisaldus temas võib väheneda). Värske seemne hind 2004. a lõpul ja 2005. a algul oli kolmandiku madalam Weroli ja AS Eesti Viljasalve lepingutes märgitud hinnast. Seega oleks Werol võinud hankida värsket seemet oluliselt madalama hinnaga.

2004. a mais sõlmis Weroli juhatuse esimees Erkki Aavik raamlepingu rapsiseemne ostuks Venemaa firmaga Tetra Invest. Kuna Weroli rahavoog ei lubanud täita täies ulatuses lepingujärgseid kohustusi, siis palus Werol aktsiaseltsilt Eesti Viljasalv kaasabi rapsi ostmiseks. Viimane sõlmis 10.06.2004. a Weroli huvides lepingu Tetra Invest. Nimetatud lepingu kohaselt kohustus Tetra Invest müüma ASile Eesti Viljasalv 20 000 t rapsi. Tehing jäi juba esimese partii tarnimise järel pooleli, kuid Werol kaotas sellega seoses ligi pool miljonit krooni. 02.08.2004. a sõlmitud lepingu kohaselt kohustus Werol ostma ASilt Eesti Viljasalv juba nimetatud Venemaa firmalt Weroli jaoks 1000 t rapsiseemet hinnaga 3632 kr/t. Werol tegi ASile Eesti Viljasalv ettemakse 3,53 mln kr, kuid kaupa ei saanud. Werol andis Eesti

⁶² Äriseadustik, § 327

⁶³ ASi Eesti Viljasalv 2004. a majandusaasta aruanne

Viljasalvele mitmeid tähtaegu ettemakse tagastamiseks. 18.04.2005. a sõlmitud kokkuleppe tulemusena kandis Eesti Viljasalv lõpuks Werolile tagasi 3,03 mln kr ja leping lõpetati poolte kokkuleppel.⁶⁴

Weroli huve kahjustav oli fikseerida lepingutes konkreetne hind, sest tegemist oli börsil kujunevate futuurtehingutega, kusjuures hinnad muutusid pidevalt. Määratud hinnad ei langenud mitmel juhul kokku lepingu sõlmimise aegsete börsihinnaga. Näiteks oli 21.06.2004. a Weroli ja Agrobaltic Agency vahel sõlmitud lepingus fikseeritud ühe tonni seemne kokkuostuhinnaks 4318 kr, börsihind oli aga 3752 kr.

Riigikontrolli arvates võttis Weroli juhatus rapsiseemne varumisel liigseid riske. Paljud rapsihanked olid kahjumlikud juba hanketehingute toimumise ajal. Makstes turuhinnast kõrgemat hinda, sai Werol kokku kahju hinnavahe tõttu 21,3 mln kr, millele lisandusid täiendavad hoiukulud, finantskulud ja viivised 20,0 mln kr.⁶⁵

3.4. Liigselt varutud seemne müügiga sai Werol kahju

Tehas sattus 2004. a lõpus halba finantsseisu, kuna ühelt poolt puudus varutud seemnekoguse eest tasumiseks raha, teiselt poolt aga vajas kokkuostetud seeme kohest töötlemist.

Seemne töötlemiseks sõlmis Werol 14.01.2005. a lepingu Raisio OYga. Lepingu kohaselt ostis Raisio OY Werolilt 25 000 t seemet, makstes selle eest maikuu futuurihinna pluss 10 eurot/tonn. Werol kohustus tagasi ostma õli 9400 t, kusjuures õli müügihinnast tehti allahindlus 17,5 eurot/tonn. Sööda-kook jäi realiseerimiseks partnerile. Tehing kujunes Werolile kokkuvõttes ebasoodsaks. Nõukogu liikmete selgitusel oli leping Soome õlitöötlejaga sundkäik, sest seemet oli hangitud liiga palju. Lisaks töötlemisele müüs Werol osa liigseks osutunud rapsiseemet (37 900 t). Kokku sai Werol ülevarutud rapsi töötlemise ja müümisega kahju 12,4 mln kr.⁶⁶

Weroli seemnetehinguid finantseeris Hansa Liising Eesti AS. Kuna finantseerija vajas tagatist, siis vormistas Werol riigi kasuks seatud hüpoteegid 02.05.2005. a summas 41,0 mln kr Hansa Liising Eesti ASi kasuks. Nõusoleku selleks andis Rahandusministeerium, kes sai kinnituse Põllumajandusministeeriumilt, et riigil puuduvad Weroli vastu nõuded.

Äriühing võinuks ülevarutud seemet ka mitte müüa, vaid hoida seda seni, kuni töötlemisjärg oleks kätte jõudnud. Äriühingul puudus aga raha, et oma tegevust jätkata. Krediidiasutused ei olnud ilma omanike panuseta valmis Werolit finantseerima. Tegevuse jätkamiseks vajamineva finantseeringu suurus oli 2005. a suvel ligikaudu 40 mln kr, sellest 30 mln kr oleks pidanud finantseerima omanik, seejärel olnuks Hansapank valmis laenama ülejäänud 10 mln kr. Nähti ette võimalust, et riik emiteerib täiendavalt 30 mln kr ulatuses aktsiaid. Need Weroli ja Põllumajandusministeeriumi kavad ei realiseerunud. See oli põhjuseks, miks raha saamiseks otsustati muu hulgas varutud seeme ebasoodsatel tingimustel müüa.

Riigikontrolli hinnangul ei olnud ülevarutud seemnepartiide müük läbi mõeldud. Käibevahendite ajutise puudujäägi katteallika leidmisel oleks ära hoitud suurema kahju tekkimine.

3.5. Ärikulud suurenesid poole võrra

2004/2005. a majandusaasta aruande järgi moodustasid ärikulud 52,7 mln kr, mis eelmiste majandusaastatega võrreldes olid ebamõistlikult suured: eelmise kolme aasta keskmine oli 34,3 mln kr.

Eelkõige suurenesid kulud ülemäärasest seemnevarust tulenenud hoiukulu arvel, mis kasvas 10 mln kroonini (eelmisel aruandeperioodil 3,1 mln kr), ning transpordikulu arvel (8,5 mln kr), mis suurenes kaks korda. Seejuures rentis Weroli eelmine juhatus seemne hoidmiseks mitut ladu, mida 2005. aastal

⁶⁴ 02.08.2004. a sõlmitud rapsi ostu-müügilepingu lõpetamise kokkulepe

⁶⁵ Weroli 2004/2005. a majandusaasta aruanne

⁶⁶ Weroli 2004/2005. a majandusaasta aruanne

enam vaja ei läinud, sest seemet ei olnud, kuid renti tuli maksta vaatamata sellele. Näiteks maksis Werol Kesko Agro Eesti ASiga sõlmitud lepingu kohaselt pool aastat renti tühja laopinna eest, kuna leping oli nii sõlmitud, et see ei võimaldanud ennetähtaegset lõpetamist.

Kuludesse kanti seemnete allahindlus 21,2 mln kr ja trahvinõudeid 2,2 mln kr. Viivisarvetena lisandus iga päevaga 91 000 kr. Rapsiseemne võla tagasimakse tähtaeg Kemira GrowHow'le oli 25.02.2005. a, mida pikendati 01.08.2005. a-ni. Septembris müüs Kemira GrowHow nõude suurusega 24,8 mln krooniga Hansa Liising Eesti ASile. Lepingu kohaselt oli kauba eest tasumisega viivitamise korral viivis 0,15% päevas iga viivitatud kalendripäeva eest ja intress 7% aastas. Kokku olid viivisarvete kulud aruandeperioodi lõpul 11,1 mln kr.

3.6. Leping toorõli müügiks biodiisli tootjale oli Werolile ebasoodne

11.10.2004. a sõlmis Werol ASiga Biodiesel lepingu, millega kohustus alates 2006. a lõpust kuni 01.10.2016. a tarnima ASile Biodiesel aastas vähemalt 50 000 tonni toorõli, kuigi 2004/2005. a majandusaastal tootis Werol vaid 25 000 tonni õli. Lepingu järgi kohustus AS Biodiesel saadava õli eest tasuma 100 eurot vähem, kui selle hinnaks on arvestatud Hamburgi börsil.⁶⁷ Seega kohustus Werol müüma ASile Biodiesel 50 000 tonni rapsiõli ligikaudu 78 mln krooni börsihinnast odavamalt. Weroli praeguste juhtide selgituse kohaselt kujuneb rapsiõli ostjale õli hind mitmete lisakulude tõttu enamasti börsihinnast kuni 30 protsenti kallimaks, käsitletud juhul oli aga vastupidi, s.t ASile Biodiesel oli leping väga kasulik.

Ka lepingu lisasätted olid Werolile kahjulikud. Lepingu kohaselt kohustus Werol juhul, kui ta katkestab või lõpetab lepingu ühepoolset, maksuma leppetrahvi, mille suuruseks on Biodieseli täismahus töötava tehase kahe kuu tooraine koguse maksumus. Leppetrahv lepingu mittetäitmisel võib ulatuda kuni 140 mln kr. Samas ei näe leping ette sanktsioone ASi Biodiesel suhtes juhul, kui ta lepingu katkestab või lõpetab.

Weroli toonase juhataja ja ka praeguse juhatuse hinnangul oleks ASiga Biodiesel sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste täitmiseks vajalik õlitootmise maht võimalik saavutada, kuid selleks tuleks juurde muretseda vähemalt kaks õlipressi. Et täita ülalnimetatud tarnelepingut, tulnuks õlipresside soetamiseks ja täiendavate laopindade saamiseks investeerida kuni 100 mln kr. Nõukogu selleks oma nõusolekut ei andnud. Selleks ei oldud valmis. Nõukogu liikmete selgituste kohaselt sõlmis juhataja Weroli raskustesse viinud kokkuleppe ASiga Biodiesel neid eelnevalt informeerimata.⁶⁸

Weroli uus, 2005. a algul ametisse nimetatud juhatuse otsustas lepingust taganeda, kuid tegi seda hilinenult, s.o pärast seda, kui oli möödunud äraütlemise üheaastane tähtaeg. Riigikontrollile selgitati lepingu hilinenud lõpetamist asjaoluga, et lepingust ei oldud teadlikud (kuigi leping oli registreeritud Weroli lepingute registris). AS Biodiesel algatas Weroli suhtes pankrotimenetlust, kuid kohus Weroli pankrotti välja ei kuulutanud. AS Biodiesel omanik väidab jätkuvalt, et Weroli lepingust taganemine lõi biodiislikütuse tootmise plaanid sassi ja kuna ta on kandnud kulutusi lepingust tulenevalt, siis kavatseb ta leppetrahvi (maksimaalselt kuni 140 mln kr) välja nõuda. Kahjunõue võib pärssida Weroli erastamist, mida Põllumajandusministeerium praegu ette valmistab.

⁶⁷ Leping sätestas, et hind fikseeritakse kord aastas, börsil septembriks-novembriks arvestatud futuuride järgi.

⁶⁸ Nõukogu esimehe ja nõukogu liikme selgitused Riigikontrollile, 01.12.2005 ja 30.11.2005

3.7. Riik Weroli aktsiate omanikuna ei tulnud oma ülesannetega toime

Nõukogu kaotas kontrolli juhatuse tegevuse üle

Äriühingu nõukogu peab korraldama aktsiaseltsi juhtimist ning teostama järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Nõukogu liikmed vastutavad oma kohustuste täitmata jätmisega süüliselt tekitatud kahju eest solidaarselt, samamoodi nagu juhatuse liikmed.⁶⁹

2004. a lõpus tekkis Werolil raskusi varutud rapsiseemne eest tasumisega. Weroli finantsraskuste põhjuseks oli pankadest võetud laenude abil turuhinnast kallimalt ostetud rapsiseemne varude loomine koguses, mis ületas tunduvalt Weroli tootmisvõimsust. Äriseadustiku kohaselt peab juhatuse nõukogu kohe teavitama aktsiaseltsi majandusliku seisundi olulisest halvenemisest⁷⁰, kuid juhatuse seda ei teinud. Nõukogule ei jäänud Weroli finantsraskused märkamata, kuid nõukogu liikmete selgituste kohaselt puudus neil 2004. a lõpul täpsem ülevaade, millises mahu oli tegelikult hankeid tehtud, kohustusi võetud ja eelarvet ületatud ning kui tõsine Weroli olukord tegelikult on.

Äriühingu juhatuse on kohustatud tegutsema majanduslikult kõige otstarbekamal viisil.⁷¹ Kui juhatuse seda ei tee, siis on nõukogul võimalus vahetada juhatuse välja.

20.12.2004. a otsustas nõukogu juhatuse esimehe Erkki Aaviku oma ametikohalt tagasi kutsuda mõjuva põhjuseta (selliselt oli nõukogu otsus formuleeritud) ning nõukogu esimeest volitati sõlmima juhatuse liikme lepingu lõpetamise kokkulepe. Nõukogu otsus oli sõnastatud järgmiselt: “maksta juhatajale kompensatsiooni kaheksa kuu ametipalga ulatuses vastavalt juhatuse liikme lepingu punktile 13.5”. Osundatud lepingupunkti kohaselt pidi juhataja lahkumishüvitise suuruseks olema kuue kuu ametipalk. Kuid nõukogu esimees sõlmis juhatajaga kokkuleppe, mille alusel Werol maksis juhatajale hüvitist kaheksa kuu ametipalga ulatuses ning preemia ühe kuu palga ulatuses uute toodete eduka turuleviimise eest. Nõukogu esimees selgitas kahe kuu ametipalga täiendavat maksmist asjaoluga, et leping lõpetati ilma juhatuse liikme lepingus ettenähtud kahekuulise etteteatamiseta, preemia maksmist aga asjaoluga, et nõukogu ei olnud teadlik juhatuse poolt oma volituste ületamisest, Werolile kahjulike lepingute sõlmimisest, ja Weroli kriitilisest finantsseisust. Riigikontrolli hinnangu kohaselt kaotas Weroli nõukogu 2004. a suvel kontrolli juhatuse tegevuse üle ega suutnud seda taastada ka sügisel, kui temani jõudsid signaalid, mis andsid märku Weroli tõsistest raskustest. Riigikontrolli arvates tõuseb seoses sellega küsimus, kas nõukogu täitis oma kohustusi korraliku ettevõtja hoolsusega.⁷²

Jaanuaris 2005 Weroli finantsseisu arutades konstateeris nõukogu, et Werol oli varunud rapsiseemet kümneid tuhandeid tonne enam, kui ta oleks pressida suutnud, makseviivituste eest oli trahvi makstud 1,3 mln kr ja tekkinud likviidsuskriisis ei tahtnud pangad ettevõttele rohkem raha laenata. Tehase halba finantsseisu kinnitas äriühingu poolt audiitorfirmalt 2005. a veebruaris tellitud finantsülevaade.

Kui Weroli nõukogu 2004. a detsembri lõpus vahetas juhatusest välja Erkki Aaviku, ei algatanud ta toiminguid selgitamiseks, kas juhatuse teine liige Helmo Hainsoo on täitnud oma kohustusi korraliku ettevõtja hoolsusega.⁷³ Riigikontroll peab väheusutavaks, et H. Hainsoo ei olnud 2004. a hilissügisel teadlik rapsiseemne varumisest nõukogu poolt kavandatust oluliselt suuremas koguses ja Weroli tõsistest finantsraskustest. Tema kohuseks olnuks sellest nõukogu informeerida, kuid ta ei teinud seda (nii väitsid nõukogu liikmed audiitoritele). Jättes selgitamata H. Hainsoo kaasvastutuse Werolis kujunenud olukorra eest, ei järginud ka nõukogu ise nõuetekohaselt hoolsuskohustust.

⁶⁹ Äriseadustik, § 327

⁷⁰ Äriseadustik, § 306

⁷¹ Äriseadustik, § 306

⁷² Äriseadustik, § 327

⁷³ Äriseadustik, § 315

2005. a aprillis algatas prokurör meedias avaldatu põhjal Weroli juhtide tegevuse kontrollimiseks kriminaalmenetluse, et välja selgitada võimalikke seaduserikkumisi seoses liigse rapsisemne varumisega.

Põllumajandusministrite suunised nõukogule olid vastandlikud

Äriseadustikust tulenevalt peab nõukogu juhatuse töö kontrolli tulemused tegema aktsionäridele üldkoosolekul teatavaks.⁷⁴ Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus kohustab nõukogu liiget täitma teda määranud isiku antud suuniseid ning andma aru oma tegevusest, sealhulgas esitama nimetatud isiku soovitud vormis ja tähtajaks info nõukogu või muu juhtorgani tegevuse kohta.

Suuniste andmiseks peab omanik olema probleemidest informeeritud. Auditeerimisel ei selgunud dokumente, millest nähtuks, et nõukogu liikmed oleks alati teavitanud põllumajandusministrit Weroli juhatuse esimehe ettepanekutest, mis puudutasid äriühingu edasise arengu seisukohast olulist tähtsust ja tagajärgi omada võivate tehingute tegemist.⁷⁵ Näiteks ei teavitanud nõukogu minister Tuiksood rapsiõli tarnimise kohustusest, mis tulenes Weroli ja ASi Biodiesel vahel sõlmitud lepingust; seda infot ei edastatud kuni ajani, mil AS Biodiesel esitas kohtule Weroli vastu pankrotiavalduse. Nõukogu liikmete sõnul ei olevat nad sellest lepingust ka ise teadlikud olnud.

Weroli laienemisplaanide teostamiseks koostatud äriplaanide osas pole alust arvata, et põllumajandusministrid neist informeeritud polnud. Näiteks on nõukogu koosoleku protokollides fikseeritud juhatuse esimehe informatsioon nõukogule, et ta on arutanud minister Tiit Tammsaarega (kes oli ministriks kuni 2004. a märssini) Weroli aktsiakapitali suurendamist seoses Mildola OY ostmise kavaga. Nõukogu esimehe selgituse kohaselt pidas minister Tammsaar vajalikuks ka seda, et Werol oleks ASi Biodiesel ja Sihtasutuse Tehniliste Põllukultuuride Töötlemispargi asutajaks ning nende aktiivseks koostööpartneriks. Kirjalikku jälge minister Tiit Tammsaare suunistest nõukogule Werolis ja ministeeriumis ei olnud.

Põllumajandusminister Ester Tuiksoo ei toetanud juhatuse kava suurendada kiiresti ja olulisel määral Weroli õlitootmismahtu, selleks Weroli ühinemist Mildola OYga või uute õlipresside soetamist, kui see nõuab riigi investeringut. Werolil endal raha ei olnud, kuna tehas töötas kahjumiga ning 2002. aastal Hüvitusfondi poolt Weroli aktsiakapitali suurendamiseks paigutatud rahaga (116 mln kr) kapitaliseeriti Hüvitusfondilt võetud laenud.

Minister Tuiksoo pidas tähtsaks kodumaiste rapsikasvatavate huvide arvestamist. Mildola OYga ühinemisel jäänuks riigile uues äriühingus vähemusosalus. Ministri seisukoht oli selge: riik ei hakka Weroli laienemisplaan arutama ega rahastama, selleks peab paranema Weroli enda finantss seis. Nõukogu koosoleku protokollides on viiteid läbirääkimistest ministriga ja nõukogu liikmete sõnavõttudes on kajastatud ministri olulisemad seisukohad. Ministri algatusel vabastas nõukogu 2004. a lõpul ametist Weroli juhatuse esimehe Erkki Aaviku.

Põllumajandusministrid ei ole tõstatanud küsimust nõukogu liikmete vastutusest seoses nende poolt juhatuse tegevuse üle järelevalve kohustuse täitmata jätmisega.

Nõukogu isikulises koosseisus pole tehtud muudatusi. Minister Tuiksoo nimetas 2004. a vaid ühe uue nõukogu liikme ning jättis alles eelmised nõukogu liikmed (Põllumajandusministeeriumi esindavad nõukogus 3 liiget). Nõukogu ei vahetanud välja ka nõukogu esimeest.

Minister ei ole pidanud vajalikuks anda konkreetset hinnangut Weroli nõukogu 2004. aasta tegevuse kohta, millest võib järeldada, et ta ei pea nõukogu ja juhatust ainuvastutajaks. Ministri nõuniku sõnul kavatseb minister hinnangu anda pärast seda, kui on teada juhatuse tegevuse suhtes prokuratuuri algatatud menetluse tulemused.

⁷⁴ Äriseadustik, § 316

⁷⁵ Seda nõuab riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse § 22 lg 1 punkt 3.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Otsustada kooskõlastatult rahandusministriga ASi Werol Tehased nõukogu liikmete vastutusele võtmine äriühingu juhatuse tegevuse üle ebapiisava järelevalve tegemise eest, mis võimaldas äriühingu juhatusel nõukogu nõusolekuta ja teadmiset
- varuda Werolile toorainet tehase töötlemisvõimsusest oluliselt rohkem, sh osaliselt turuhinnast kallimalt, mistõttu Werol pidi suurema kahju vältimiseks osa varutust kahjuga müüma, ning
- võtta tehase tootmisvõimsust ületavas koguses ja ebasoodsatel tingimustel rapsiõli müügikohustuse ASiga Biodiesel sõlmitud lepingus;

ning aktsionäri õigeaegse teavitamata jätmise eest äriühingu probleemidest ja olulisematest tehingutest, mille lahendamine vajas omanikupoolseid suuniseid.

Tarmo Olgo

IV auditiosakonna auditijuht peakontrolõri ülesannetes

Lisa. Intervjueeritute nimekiri

Kuupäev	Asutus	Intervjuu
24.10.2005	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ell-Mari Koppel, energeetikaosakonna juhataja asetäitja; Ando Leppiman, kütuse- ja energiaturu talituse juhataja; Ain Tatter, teede- ja raudteeosakonna juhataja
31.10.2005	AS Biodiesel	Heino Harak, nõukogu esimees
03.11.2005	Alexela Trade OÜ	Juhan Parmas, juhatuse liige
14.11.2005	Eesti Autoettevõtete Liit, Eesti Autode Müügi- ja Teenindus-ettevõtete Liit, Scania Eesti AS, Nissan Balti AS	Villem Tori, Eesti Autoettevõtete Liidu direktor; Jaak Uudla, Eesti Autode Müügi- ja Teenindus-ettevõtete Liidu juhatuse esimees; Janno Karu, Scania Eesti AS juhatuse esimees; Tarmo Talismaa, Nissan Balti AS teenindusjuht
23.11.2005	AS ATKO Grupp	Arvo Sarapuu, nõukogu esimees Margo Tomingas, tegevdirektor
07.12.2005	Eesti Rahvusvaheliste Auto-vedajate Assotsiatsioon	Toivo Kuldkapp
08.12.2005	Riigikantselei EL Sekretariaat	Kati Kiisverk, nõunik
08.12.2005	Keskkonnaministeerium	Viktor Grigorjev, keskkonnakorralduse ja -tehnoloogiaosakonna nõunik
08.12.2005	Keskkonnaministeerium	Andres Kratovits, rahvusvahelise koostöö osakonna juhataja
09.12.2005	Välisministeerium	Lembit Uiho, EL õiguse büroo nõunik, Eesti esindaja rikkumismenetluses Euroopa Komisjoniga
20.12.2005	Statistikaamet	Helle Truuts, tööstus-, ehitus- ja energiastatistika talitus
28.12.2005	Vedelkütuse Agentuur	Alan Vaht, projektijuht
16.01.2006	Eesti Standardikeskus	Raul Juhanson, standardiosakonna juhataja
30.01.2006	SGS Eesti AS	Heli Väinoja
06.09.2005	AS Werol Tehased	Robert Närska, juhatuse liige; Kaja Pärn, finantsjuht
07.09.2002, 20.11.2002, 08.02.2005	AS Werol Tehased	Helmo Hainsoo, juhatuse liige; Enn Pajupuu, tehase direktor; Kaja Pärn, finantsjuht; Indrek Suits, müügiteeninduse juht
21.10.2005	Põllumajandusministeerium	Elsa Nurk, peaspetsialist
27.12.2005, 08.02.2005	Jõgeva Sordiareture Instituut	Mati Koppel, direktor
21.11.2005, 01.12.2005, 08.12.2005	Maaviljeluse Instituut	Arvi Kallas, direktor
15.02.2005	Statistikaamet	Rita Raudjärv, tööstus- ja ehitusstatistika sektori juhataja
14.02.2006	Maksu- ja Tolliamet	Peeter-Tanel Orro, aktsiiside talituse peaspetsialist
21.02.2006	AS Werol Tehased	Erkki Aavik, endine juht
22.02.2006	AS Werol Tehased	Raul Rosenberg, nõukogu esimees Ardo Nõmm, nõukogu liige

Põllumajandusministri,
majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
AS Werol Tehased nõukogu esimehe vastused



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Olav Lüüs
Riigikontroll

Kontrollaruande eelnõu "Riigi tegevus rapsi ja
biodiislikütusega seotud küsimuste käsitlemisel"

Lugupeetav härra Lüüs

Oleme tutvunud Teie poolt ettevalmistatud kontrolliaruande eelnõuga, milles toodud ettepanekute osas teatame järgmist:

Vabariigi Valitsuse 2006. a tööplaani on võetud "Biomassi kasutamise edendamise arengukava" väljatöötamine biomassi ja/või energeetiliste kultuuride kasvatamise soodustamiseks. Nimetatud arengukavas arvestame Teie poolt tehtud ettepanekuga analüüsida biomassi ja erinevate energeetiliste kultuuride kasvatamise eeliseid ja puudusi, et selgitada välja sobivaimad kultuurid, mille kasvatamist Eestis soodustada.

Kontrollaruande eelnõu osas esitame järgmised tähelepanekud:

Aruande lk 2. Ei saa nõustuda väitega, et biokütuse kasutamine transpordis on põhjalikult läbi uurimata. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/30/EÜ vastuvõtmisele on eelnenud põhjalik analüüs ning konsultatsioonid auto- ja kütusetootjate esindajatega. Kui on tegemist EÜ tüübikinnitust omavate vastavate sõidukitega ja standardikohase kvaliteediga biokütusega ning toimib nõuetekohane riiklik järelevalve, siis on biokütuse kahjulikud mõjud välistatud. Võib nõustuda sellega, et vastavaid põhjalikke uuringuid eraldi Eestis läbi viidud ei ole.

Lk 3. Väide, et rapsikasvatus on üks laienevaid põllumajandussuundi, vajab täpsustamist.

Rapsi pinna laiendamist ulatuslikult piirab teadurite poolt uurimistulemustel põhinev tõdemus ning rapsitootjate senised kogemused: rapsi saab kasvatada samal põllul vaid 5-6 aasta möödudes. Eelnimetatud nõude eiramisel raps haigestub mitmesugustesse taimehaigustesse (valgemädanik jt), saak väheneb, saagikvaliteet alaneb. 2004. a oli rapsi kasvupind 50,4 tuhat ha, 2005. a - 42, 7 tuhat ha, seega vähenemine 7 700 ha. Spetsialistide arvates ei ole reaalne, et rapsipind laieneks Eestis ja oleks enam kui 60 tuhat hektarit. Selle tõttu võimalik rapsi kogutoodangu suurendamine eelkõige saagikuse tõstmise kaudu

Lk. 18. Ministeerium on igal aastal finantseerinud rakenduslikke teadusuuringuid õlikultuuride valdkonna osas nii Eesti Maaviljeluse Instituudile (edaspidi EMVI) kui Eesti Maaülikoolile.

EMVI ja Jõgeva Sordiareetuse Instituudi katsepõldudel on läbi viidud igal aastal õppe- ja nõuandepäevi, tulemused on avaldatud nende kodulehtedel. Sordikatsekeskuste tulemusi on tutvustatud nii kohtadel kui Põllumajandusuuringute Keskuse avalehel. Eesti Maaülikoolis läbiviidavaid ristõieliste õlikultuuride alaseid uuringuid on tutvustatud igal aastal läbiviidud infopäevadel. EMVI teadurite poolt on ministeeriumi tellimusel 2004. a välja antud trükis "Õlikultuuride käsiraamat". Mitmete teadurite ja spetsialistide poolt on avaldatud artikleid meedias.

Atesteeritud nõustajate nõuanne on kättesaadav igas maakonnas tunnustatud nõuandekeskuse kaudu.

Eeltoodud tegevused on soodustanud õlikultuuride, sh rüpsi-rapsi, kasvupindade laiendamist Eestis 1990-st aastast (praktiliselt O-st) kuni 50 tuhande hektarini.

Nagu teiste põllukultuuride, nii ka õlikultuuride kasvatajatele on makstud ettenähtud toetusi.

Seega ei saa nõustuda Teie väitega, et Põllumajandusministeerium ei ole rapsikasvatuse alal eraldi meetmeid kavandanud.

Lk 19. Täpsustamist vajab väide, et Põllumajandusministeerium eeldab rapsi saagikuse kahekordistumist 10 aasta jooksul.

Rapsikasvatus on tasuv üksnes kõrgema (1800 ja enam kilogrammi hektarilt) saagikuse korral. Rapsikasvatuse arengu perspektiiv aastani 2013 - nii pindade laiendamine (maksimaalselt 60 tuh hektarini) kui saagikuse tõus (2400 kilogrammi hektarilt) - on tootjate esindajatega läbi arutatud. Põllumajandusministeerium pigem on nõustunud tootjaesindajate seisukohaga, et rapsi saagikus peab kahekordistuma lähema kümne aasta jooksul.

Lk. 19 väidate, et Jõgeva Sordiareetuse Instituudi hinnangul ei ole uute talisortide aretamine ainult Eesti turule majanduslikult tasuv. Talirapsi aretus on aeganõudev, kestab aastaid enne kui uus sort saadakse ning suhteliselt kulukas.

Käesoleval ajal on Sordilehes 11 talirapsisorti. Enne Sordilehte võtmist on need läbinud meil riiklikud sordivõrdluskatsed, mis kinnitasid nende vastupidavust talvekülmadele. Talirapsi seemet on kõikidel selle kasvatamisest huvitatul võimalik seemnefirmadelt osta.

Lk 22. 2005. a lõpul deklareeris Põllumajandusministeerium, et rapsitootmises on algselt püstitatud eesmärgid saavutatud ja finantsinvesteeringud rapsi töötlemisse lõpetatakse.

Samas ka: "Minister otsustas vähendada Weroli aktsiakapitali ja Vabariigi Valitsus nõustus selle ettepanekuga".

See et Valitsus on otsustanud Weroli aktsaid müüa, tähendab seda, et riik ei pea Õigeks teha täiendavaid omapoolseid investeeringuid rapsitöötlemisse ja et edaspidi on investeeringute vajadus erainvestorite otsustada. Küll aga on Valitsus huvitatud tehase tegevuse jätkamisest, mille tõttu on ka aktsiate müügitingimustesse sisse kirjutatud täiendava investeerimise kohustus 30 milj. kr. ulatuses.

Aktsiakapitali vähendamine toimus Weroli kahjumi katmiseks, et viia aktsiakapital vastavusse äriseadustiku nõuetega.

Lk 24. Alt kolmas lõige varumisküsimused.

Märgime, et meile teadaoleva info ja tööjaotuse kohaselt tegeles varumisküsimustega eelkõige juhatuse liige Erki Aavik.

Lk 26. "Äriühing võinuks ülevarutud seemet ka mitte müüa ..."

Kuna seemet varuti tunduvalt üle Weroli tootmisvõimsuste, siis oleks selle hoidmine läinud veel kallimaks, samuti oleks seemne kvaliteet pikaajalisel hoidmisel langenud.

Punkt 3.7. Käsitletud teemadel on ministeerium tellinud õigusliku analüüsi advokaadibüroolt Laus & Partnerid, millest tuleneb, et nõukogu ei ole rikkunud oma kohustusi nimetatud episoodides. See analüüs on tehtud kättesaadavaks ka Riigikontrollile. Leiame jätkuvalt, et Nõukogu vastutuse osas on võimalik lõplik seisukoht võtta pärast seda, kui on selgunud Weroli eelmise juhatuse esimehe vastutuse ulatus ja alused.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Jan-Roland Raukas, roland.raukas@agri.ee, 625 6127

Olav Lüüs
Peakontrolör
IV auditiosakond
Riigikontroll

Teie 21.03.2006

Meie

nr OSIV-2-
7.1/06/414
nr 17-5/3235

Vastus kontrolliaruande eelnõu kohta

Tutvunud Teie poolt esitatud kontrolliaruande nr OSIV2-5/06/14 “Riigi tegevus rapsi ja biodiislikütusega seotud küsimuste käsitlemisel” eelnõuga, esitame oma arvamuse eelnõus sisalduvate seisukohtade ja tehtud ettepanekute kohta.

Ministeerium ei saa nõustuda p 1.2 toodud väitega, et ministeerium ei ole taganud analüüsi koostamist biokütuse mõjust sõidukimootoritele.

Kuni aastani 2004 ei olnud väljastatud ühtegi biokütuse tootmiseks vajalikku luba, seega biokütust Eestis ei toodetud. Samuti moodustavad Eestisse sissetoodud sõidukid kogu sõidukite pargist 100%. Eestis puudub kohalik autotööstus ja sellega seotud oskusteave. Nagu ka eelnõus on märgitud piiravad biokütuse kasutamist sõidukite tehnilise eksploatatsiooni tingimused, millised on määratletud sõiduki tootja poolt. Oleme seisukohal, et kütuse mõju mootorile on võimalik siiski analüüsida tootjatehastes, millistel on selleks olemas vastavad seadmed ja vastavad eksperdid. Samal põhjusel ei pea ministeerium põhjendatuks p 1.3 nimetatud kehtivatest Euroopa standarditest erineva biokütuse sisaldusega kütuse mõju analüüsimist.

Eelnõu p 1.3 toodud hinnang, et puuduvad nõuded erinevate biokütuste liikide kohta, kõiki vajalikke standardeid ei ole üle võetud ning järelevalve biokütuste kvaliteedi üle ei ole tagatud on ebakorrektn.

Euroopa standardiorganisatsiooni (CEN) poolt koostatud biokütuseid käsitlevad kõik standardid (EN 14214:2003, EN 14213:2003) on Eesti standarditeks üle võetud. Vastavalt Euroopa Ühenduste Komisjoni poolt koostatud Biokütuste strateegia dokumendile ja Biomassi tegevuskava dokumendile esitab Komisjon ettepaneku muuta biodiisli standardit, et hõlbustada suurema valiku taimeõlide kasutamist biodiisli tootmiseks, kus seda on võimalik teostada ilma kütuse tehnilisi omadusi oluliselt mõjutamata ning ettepaneku võimaldada biodiisli tootmises metanooli asendamist etanooliga. Komisjoni töögruppidest saadud informatsiooni põhjal on CEN ette valmistamas ka teisi biokütuseid käsitlevaid standardeid.

Eesti algupärase standardi koostamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et tegemist on standardiga, millega võrreldavat Euroopa ega rahvusvahelisel tasandil ei ole ega seda ei planeerita lähitulevikus. Seetõttu peame Eesti algupärase biokütust käsitlevate standardite väljatöötamist

ebaotstarbekaks.

Vedelkütuse seadus annab majandus- ja kommunikatsiooniministrile õiguse kehtestada nõuded diislikütusele, seega ka biodiislile, kuna nende kasutamise otstarve on sama. Vastavalt vedelkütuse seadusele teostavad kütuse nõuetele vastavuse riiklikku järelevalvet peale Energiaturu Inspeksiooni ka Maksu- ja Tolliamet ning Tarbijakaitseamet.

Rahandusministeerium on uues riigihangete seaduse eelnõus loonud alused keskkonnahoidlike näitajate ja kriteeriumide kasutamiseks riigihangetel ja tulevastes koolitustes kavandab keskkonnahoidlike hangete teema käsitlemist.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on koostöös teiste ministeeriumitega ette valmistanud Vabariigi Valitsuses arutamiseks Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni teatiste Biomassi Tegevuskava ja Biokütuste Strateegia suhtes. Ettevalmistatud ja kooskõlastatud Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt töötab Põllumajandusministeerium vastavalt Vabariigi Valitsuse 2006.a. tööplaanile välja biomassi ja bioenergia kasutamise edendamise tegevuskava.

Täname tehtud ettepanekute eest. Arvestame ettepanekutega oma edasise töö kavandamisel.

Lugupidamisega

Edgar Savisaar
Minister

E.-M.Koppel 6256482
mari.koppel@mkm.ee



Hr Maidu Lääne

Peakontrolör
IV auditiosakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 19.04.2006 nr OSIV-2-7.1/06/726

Meie: 26.04.2006 nr E5-5/1733

Austatud härra Lüüs

Tutvusin Riigikontrolli poolt koostatud kontrollaruande eelnõuga "Riigi tegevus rapsi ja biodiislikütusega seotud küsimuste käsitlemisel". Kokkuvõtva dokumendina annab eelnõu piisava ülevaate hetkesituatsioonist, kuigi järelduste osas on tunda vastuolulisust faktidega.

Biodiislikütuse tootmise arengut on pidurdanud tõesti nõudluse puudus, mis tuleneb vähesest hinnaerinevusest võrreldes naftast toodetud diislikütusega. Eelnõus on põhjalikult käsitletud rapsi saagikust ja rapsi tootmiskulusid, kuid ümbertöötlemise osa majanduslik-ökonoomiline arvestus on jäänud tahaplaanile. Samuti ei ole tarbimist õige taandada ainult hinnale ja mootorite vastupidavusele, käsitleda tuleks ka diislikütuse ja biodiislikütuse energiasisaldust mahuühiku kohta, mis on selgelt biodiislikütuse kahjuks (1 liiter 100%-line biodiisel sisaldab ligikaudu 20% vähem energiat kui 1 liiter diislikütust ehk auto saab biodiislikütusega läbida vähem kilomeetreid).

Põllumajandusministeeriumi ja Weroli senine tegevus on olnud Eesti rapsikasvatusele väga kasulik, sest kindla turu olemasolu on arendanud rapsikasvatust Eestis ja loonud tänaseks aluse, et võiks arutada teisi võimalusi rapsiseemne kasutamisel.

AS Werol Tehased tehnoloogia on mõeldud toiduõli tootmiseks ja ettevõttes toodetud õli on liiga kallis omahinnalt, et sellest toota biodiislit. Biodiisli tootmiseks vajalikku investeeringut ei oleks Weroli omakapital võimaldanud teha, seetõttu nõukogu sellele suunatud äriplaane arutas, kuid ei kinnitanud.

Endine juhatuse esimees Erki Aavik esitas nõukogule mitmeid äriplaane, kuid kõik need plaanid olid läbi mõtlemata, majanduslikult põhjendamata, riigile kui enamusaktsiate omanikule kahjulikud ja lõppkokkuvõttes Weroli finantsseisundile mittevastavad. Selle asemel, et järgida nõukogu suuniseid kulude vähendamise osas (näiteks rapsi varumissüsteemi muutus, mis käesoleval majandusaastal on andnud Werolile positiivse majandustulemuse),

esitas toonane juhatuse esimees Erki Aavik nõukogule pealiskaudseid äriplaane kulude suurendamiseks. Nii arutas nõukogu äriplaani OY Mildola ostu kohta, mille lõpptulemus oleks olnud see, et riigi osalus oleks kahanenud olematuks vähemusaktsionäri seisus olles. Juba toona tegi juhatuse esimees läbi äriplaani ettepaneku hinnata Weroli aktsiad alla selle väärtuse, mida on pakutud enamusaktsiate eest Werolile täna (52,2 miln.kr). Nõukogu pidas toona riigi jäämist vähemusaktsionäriks riigile kahjulikuks ja sellist äriplaani riigi enamusosalusega ettevõtte varjatud ülevõtmiseks. Nõukogu otsus äriplaaniga edasi töötada tähendas eelkõige seda, et juhatus pidanuks tooma tagatised riigi aktsiate väärtuse tõstmise kohta läbi äriplaani ehk siis oli tarvis ettevõtet, kes läbi optsioonitehingu oleks soostunud Weroli aktsiate eest maksma rohkem kui 100 miljonit krooni. Juhatus selliseid tagatise ei leidnud.

Ühe näitena äriplaanist on riigikontroll esitanud Obeliu tehase ostu Leedus, mis oleks justkui Weroli laienemispiaan. Juhatus esimees Erki Aavik esitas päevakorraliselt nõukogus faksi, mis tema sõnade kohaselt oli saadetud Obeliu tehase pankrotihaldurilt ja varade ostuga oli kiire. Nõukogult taotles Erki Aavik kiiret otsust tehase ostuks. Missuguse objektiga oli tegu või milliste vahendite arvelt Werol selle soetab - juhatus seda ei selgitanud. Samuti ei osanud hr. Aavik vastata, kas esitatud objekti on üldse võimalik kasutada Weroli tootmistegevuses. Juhataja poolt esitatud objekt on ka täna müügis ning kõlbmatu õlitootmiseks. Nõukogu ei andnud luba objekti ostuks ja see oligi nõukogu otsus. Nimetatud otsus vastas riigi kui põhiomaniku huvidele.

Samasuguse sisuga äriplaan oli Ukrainas loodava äriühingu kava, mille kohta ei esitatud nõukogule ühtegi dokumenti.

Nõukogu hoidis pidevalt Erki Aaviku tegevusel silma peal, kuid ükski nõukogu liige ei saanud ega pidanudki viibima juhatuse liikme kõrval. Riigikontrolli väide, et nõukogu ei sekkunud juhatuse tegevusse, kui olid teada faktid, ei vasta tegelikkusele. Nõukogu sekkus septembrikuu koosolekul, kui oli juttu rapsiseemne ettemaksuga ostust Venemaalt. Nõukogu keelas sellised tehingud-see oli kõigile nõukogu koosolekul viibinud isikutel tollal selge.

Täna on selge, et kõiksuguseid vahendeid ja kavalust kasutades soovis Erki Aavik saada nõukogult otsust, millega ta saanuks põhjendada seemne ülevarumist ja lepingut AS-ga Biodiesel, mis oli selleks ajaks (Obeliu tehase ost, Ukraina äriplaan) tema poolt nõukogu teadmata ja omavoliliselt juba sõlmitud. Ülevarumise põhjenduseks saab pidada mitte mitut liiki äriplaane, millele Riigikontroll viitab, vaid lihtsat teenimise võimalust seemnega spekulatsioonil (nõukogu oli eelnevalt oma aprillikuisel istungil seisukohal, et Weroli kapitali arvestades seda teha ei tohi). Lepingud Biodiesel AS-ga kujutasid aga juhatuse esimehe suunatud tegevust ettevõtte vahendite väljaviimiseks Werolile kahjulike müügihindade kaudu.

Riigikontrolli arvamus, et juhataja ja nõukogu vahel oli erimeelsus äriplaanide visioonide osas, on õige. Täna, 18 kuud hiljem, ongi selgunud, et Erki Aaviku esitatud äriplaanide eesmärk ei olnud mitte tehase laiendamine ja arendamine, vaid omaniku vara väljaviimine ettevõttest ning lõppeesmärgiks ka tootmise

ülevõtmine. Nõukogu, täites temale pandud ülesandeid ülima hoolsusega, suutis säilitada ettevõtte riigile tootmisvõimelisena kuni aktsiate müümiseni.

Nõukogu vabastas juhatuse liikme Erki Aaviku oma detsembrikuisel istungil nende andmete põhjal, mida nõukogu hankis ilma juhatusest iseseisva töö tulemusena. Väitis ju Erki Aavik kuni viimase hetkeni, et kõik on korras ja nõukogu saab asjadest valesti aru. Probleemidest ettevõttes räägiti ka 2004.a novembrikuus toimunud üldkoosolekul. Leping lõpetamise kokkulepet ei sõlminud nõukogu esimees üksi, vaid see sõlmiti nõukogu koosolekul, kusjuures kõik tasud (8 kuud kompensatsiooni ja üks kuu preemiat) otsustati hääletusega, hääletustulemused on fikseeritud protokollis.

Erki Aaviku poolt ülevarutud seemne müümine oli tingitud raha vajadusest finantsseisundi parandamiseks ja rapsiseemne hoidmine rohkem kui 2 aastat põhjustab suuri kulusid nii seemne riknemise läbi kui ka töötlemisel täiendavate kemikaalide lisamise tõttu.

Lisavahendite saamiseks on pöördutud korduvalt pankade poole ja teemat on käsitletud mitmel korral ka Eesti Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil. Allakirjutanu on isiklikult nendel läbirääkimistel osalenud. Riik, kui enamusaktsiate omanik, ei pidanud ühegi abinõu elluviimist Weroli finantsseisundi kergendamiseks vajalikuks, aktsiad otsustati müüa.

Väidan, et nõukogu on täitnud temale seadusega antud võimaluste piires oma hoolsuskohustust äriühingu juhtimisel ja enamusaktsionäri on informeeritud kõigist olulistest sündmustest. Seadus ei pane nõukogule kohustust ega anna võimalust sekkuda ettevõtte igapäevatöö juhtimisse, see on juhatuse ülesanne ja vastutusalala.

Lugupidamisega

Raul Rosenberg
Nõukogu esimees