

Keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed

*Kuidas on hinnatud keskkonnaeesmärkidega
vastuolus olevate majandusmeetmete mõju ja mis on
takistanud nendest vabanemist?*

Head lugejad

24. veebruari hommikul alanud Venemaa sõda Ukraina vastu on asetanud Eesti sootuks uude olukorda, seda pea igas eluvaldkonnas.

Eesti seatud arengueesmärgid sotsiaalkaitse-, majandus-, keskkonna- ja paljudes teistes valdkondades on jätkuvalt aktuaalsed, kuid Venemaa sõjategevuse mõju tingib selle, et teekond eesmärkideni võib olla varem arvatust käänulisem. Uus kontekst ei tähenda ilmtingimata lõppeesmärkide ja lõpptähtaegade hülgamist, küll aga olusid arvestavat plaani nende sihtideni jõudmiseks.

Uus on olukord ka keskkonnakaitse- ja energiasfääris. On selge, et vajame rohepöörde tulemusi, eriti sõltuvuse vähendamist naftast ja gaasist rohkem kui kunagi varem. Sest nafta ja gaas kipub tulema riigist, mille eelarvet me täita ei taha. Teisalt ei saa välistada, et lähiaastail tuleb rakendada meetmeid, mis enne sõda tegevusplaanidesse ei mahtunud. Peame eristama pikka perspektiivi sellest, mis toimub aasta, kahe või kolme pärast.

Esile kerkib energiasõltumatus, mille saavutamiseks lühikese ajaga keskkonnasõbralikku lahendust pole, kuid mis on ka rohepöörde üheks pikaajaliseks eesmärgiks. Tõsi, tuule- ja päikeseenergiaga energiasõltumatuse tagamisest oleme veel kaugel. Talvekuudel selle saavutamine eeldaks hüppelist arengut nii tootmisvõimsustes kui ka salvestamisvõime alal, kuid see läbimurre on pigem pikema perspektiivi küsimus.

Pigem võib eeldada teatud tagasilööke, sest mõnes Euroopa Liidu riigis plaaniti rohepöördele üleminekul toetuda Venemaa gaasile. Nii 2021. aasta suvel ja sügisel ilmnunud gaasinappus kui ka tänavu talvel alanud Venemaa-Ukraina sõda, mis nappust veelgi süvendab, toob kaasa selle, et gaasi asemel loodetakse energianappusest üle saada kivisõe suurema kasutamise abil. Eestis plaaniti põlevkivielektri tootmisest loobuda aastaks 2035, kuid samas soovitakse tootmisvõimekust säilitada ja riik on valmis selle eest peale maksuma.

Mõnikord tuleb astuda samm tagasi, et hiljem saaks mitu sammu edasi astuda. Küsimus on aga selles, kas lasemegi ajutisel muutuda alaliseks. Kui see nii juhtub, võib ühel hetkel minna nõnda, et avastame taas, nagu sel sügisel elektrihindade peadpööritava hinnakasvu juures, et aeg on ära kulutatud, kuid vaatamata kõigile hoiatustele valmidust muutuva maailmaga kohanemiseks ei ole tekkinud. Eesti tuuleparkide aeglane rajamine on hoiatuste eiramise kurvastav näide.

Keskkonnaneesmärkide täitmiseks on riik ning eraettevõtted juba teinud ja teevad ka edaspidi märkimisväärseid investeeringuid. Samas võib juhtuda, et ühe käega annab riik keskkonnaprobleemide ennetamiseks, leevendamiseks või likvideerimiseks raha, kuid teisega aitab erinevate toetusskeemide, maksuerisuste, soodustuste ja teiste taoliste meetmetega keskkonna koormamisele kaasa.

Paljud riigid on selgitanud välja olulise negatiivse keskkonnamõjuga majandusmeetmed, ühelt poolt selleks, et vältida vastassuunaliste meetmete rakendamist ning teiselt poolt selleks, et keskkonda oluliselt mõjutavatest toetustest samm-sammult vabaneda. Selliste toetuste järkjärgulise vähendamise puhul tuleb loomulikult arvestada seda, et

lisaks keskkonnaeesmärkidele peab riik silmas pidama ka sotsiaal-
majanduslikke eesmärke. Aga miski ei takista astumast esimest sammu –
selgitada välja need olulise keskkonnamõjuga majandusmeetmed ning
analüüsida edaspidi majandusmeetmete väljatöötamise käigus nende
mõju, et vältida uute keskkonnale soovimatut mõju avaldavate toetuste
kehtestamist.



Janar Holm
riigikontrolör

aprillis 2022

Kokkuvõte ülevaate tulemustest

Lahendamist nõudev probleem

Mitmed Eestis kehtivad toetuskeemid, maksuerisused, soodustused jm majandusmeetmed töötavad vastu riigi enda võetud keskkonnaeesmärkidele ning võivad olla ka majanduslikult ebatõhusad.

Riik ei peaks aitama kaasa saastamisele, ressursside (nt maavarade, vee, energia, toodete ja teenuste) intensiivsemale kasutusele ja raiskamisele, elupaikade kadumisele jms.

Ülevaate põhijäreldus

Eestis ei ole välja selgitatud keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevaid majandusmeetmeid ega hinnatud nende mõju. Ka ei ole seatud eesmärki neid meetmeid muuta või järk-järgult kaotada.

Keskonnakahjulikud toetused annavad avalikkusele ja erasektorile tegutsemiseks ning investeringuotsuste langetamiseks signaale, mis töötavad vastu valitsuse püstitatud keskkonnaeesmärkidele. Enamasti on need toetused vastuolus põhimõttega, et saastaja peab maksma, soodustavad riigi toetustest sõltumist ja seda, et mõni pakutav toode või teenus ei ole majanduslikult jätkusuutlik.

Ühelt poolt aitab kahjulik toetus kaasa keskkonna koormamisele, teisalt tuleb riigil kulutada raha, et neid mõjusid leevendada ja likvideerida. Näiteks on riik toetanud ohtlike jäätmete prügilasse ladestamist moel, et sihtotstarbeline tasu, mida kogutakse ladestajatelt prügila sulgemiseks, ei kata kõiki prügila katmisega seotud kulusid ning riik on pidanud lisaks kasutama maksumaksja raha. Ka on maksumaksja raha eest tulnud seal likvideerida saamatust majandamisest tulenenud keskkonnasaastet.

Mujal maailmas leidub keskkonnakahjulikke toetusi kõige enam energeetika-, transpordi- ja põllumajandussektoris. Viimastel aastatel on Eestis lisandunud mitmeid maksu- ja tasuerisusi ning tehtud üksikotsuseid, mida teiste riikide kogemusest lähtudes võib pidada keskkonnakahjulikeks. Näiteks võib sellisteks pidada taastuvenergia toetust põlevkivielektrijaamas puidu põletamisele, erinevaid soodustusi suure energiatarbimisega ettevõtetele, põlevkiviõlitechase ehitust. Samuti on tehtud Covid-19-kriisi ajal mitmeid otsuseid, millel on ilmselgelt keskkonnakahjuliku toetuse tunnused, näiteks langetati kütuseaktsiisi ja põlevkivituha ladestamise tasu.

Keskonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed (edaspidi *keskkonnakahjulikud toetused*) on avaliku sektori vastutasuta tegevus/toetus, mis annab eelise teatud tarbijale, kasutajale või tootjale täiendava sissetulekuna või kulude vähenemisenä, kuid millel on negatiivne keskkonnamõju (eelkõige suureneva tootmise ja tarbimise tõttu, mis ilma riigi toetuseta poleks aset leidnud).

Keskonnakahjulike toetuste maht võib olla arvestatav, näiteks Soome transpordi ja energeetikaga seotud maksuerisused, mida peetakse keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevateks, on 3,2 miljardit eurot. Soome riigieelarve oli 2020. aastal 62 miljardit eurot.

Takistavad asjaolud

Keskonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks takistusi ei ole, küll aga on nende muutmisel ja kaotamisel asjaolusid, mida tuleb enne tegutsemist teadvustada. Nendeks on peamiselt muud – sotsiaal-majanduslikud – eesmärgid ning nende mõjude ja tõhususe hindamise keerukus, (poliitilise) prioriteetsuse puudumine, huvirühmade vastuseis jms.

Eesti strateegilistest dokumentidest ja seadustest ei leia selgelt seatud eesmärki selgitada välja keskkonnakahjulikud toetused ja vabaneda neist. Samas ei ole see ka arengukavade eesmärkidega vastuolus.

Keskonnakahjulike toetuste väljaselgitamine ja neist vabanemine ei eelda asutuste töö ümberkorraldamist, vaid tegevuste täpsemat eesmärgistamist, prioriteetide ülevaatamist ning olemasolevate ja loodavate majandusmeetmete põhjalikumalt hindamist.

Vajalikud sammud

Selleks et kasutada riigi raha mõistlikult, keskkonnaneesmärke kahjustamata ning samas pidades silmas sotsiaal-majanduslikke eesmärke, tuleks astuda järgmised sammud:

- **määrata vastutav valitsusasutus ja selgitada välja kõikide ministeeriumide vastutusalas ning kõikehõlmavalt võimalikud negatiivse keskkonnamõjuga majandusmeetmed.** Keskkonnakahjulike meetmete väljaselgitamine annab aluse olulisema keskkonnamõjuga majandusmeetmete põhjalikumaks hindamiseks ning nende mõju vähendamiseks või järkjärguliseks kaotamiseks;
- **kasutada keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks olemasolevaid rahvusvahelisi meetodikaid, kohandades neid Eesti vajadustele.** Koostada esialgu väljaselgitatud toetustele nn ID-kaardid, milles hinnata nende põhjustatud mõjusid ja reformitavust;
- **analüüsida majandusmeetmete väljatöötamise käigus nende keskkonnamõju ning vältida uute keskkonnakahjulike toetuste kehtestamist.** Praegu õigusaktide ja arengukavade eelnõudele tehtav mõjuhindamine pole piisavalt põhjalik, et aidata välja selgitada majandusmeetmeid, mis on keskkonnaneesmärkidega vastuolus. Tähtis on, et keskkonnakahjulike toetuste hindamine oleks regulaarne tegevus, mis juurduks praktikasse;
- **pärast keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamist ja põhjalikumat hindamist selgub, millistest toetustest on võimalik kergemini vabaneda.** Eelisjärjekorras peaks vabanema nendest keskkonnakahjulikest toetustest, mis on sotsiaal-majandulikult aktsepteeritavad, mille kaotamisele puudub vastuseis ning mille kaotamine mõjutab positiivselt nii keskkonda kui ka eelarvet.

Muudatuste eesmärk

Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ja mõjude hindamise eesmärk on tuvastada kõik võimalikud keskkonnakahjulikud toetused ning kaotada esmajärjekorras need, mis on suure negatiivse keskkonnamõjuga ja ebaefektiivsed, s.t ei täida oma algset eesmärki või millele on tõhusamaid alternatiive. Samuti on eesmärk, et uusi keskkonnaneesmärkidega potentsiaalselt vastuolus olevaid majandusmeetmeid ei kehtestataks.

Auditeeritute vastused

Auditeeritavad leiavad, et keskkonnakahjulike toetuste teema käsitlemine on vajalik ja sellega tuleb edasi tegeleda. Piiratud avaliku raha olukorras on tähtis terviklikult hinnata, kas riigil on meetmeid, mis on vastuolus keskkonnaneesmärkidega ja tekitavad ühiskonnale lisakulutusi. Mitu auditeeritut oli seisukohal, et keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja nende mõjude hindamiseks on vaja selget valitsuse mandaati ning valitsusasutusteülest koordineerimist. Samuti on oluline kokku leppida keskkonnakahjulike toetuste hindamise ühtsed kriteeriumid ja meetodika.

Auditeeritud rõhutasid, et keskkonnakahjulike toetuste puhul tuleb arvesse võtta lisaks keskkonnaneesmärkidele ka riigi teiste eesmärke saavutamist. Toetuste kaotamine võib olla põhjendatud pikas perspektiivis, aga lühema perioodi jooksul peaksid need säilima, kui puuduvad keskkonnasõbralikumad alternatiivid. Samuti toodi välja, et

mitmed toetusmeetmed kehtivad kogu Euroopa Liidus ja Eestil ei ole kas võimalik või mõistlik nendest ühepoolset vabaneda.

Mitu auditeeritud viitas, et juba praegu püütakse nii Euroopa Liidu kui ka Eesti tasandil hinnata toetuste keskkonnamõju ja selgitada meetmete eesmärgipärasust. Näiteks on Euroopa Liidu uus ühine põllumajanduspoliitika ja selle toetused suurema keskkonnaambitsiooniga. Ka on Euroopa Liit andud suundumuse, et kõigi riigi toetuste ja investeeringute tegemisel peab arvestama keskkonnaküsimustega ning keskkonda negatiivselt mõjutavad tegevused ei ole aktsepteeritavad.

Nii Keskkonnaministeerium kui ka Statistikaamet on asjakohase ülesande andmisel valmis keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ja hindamise projekti panustama.

Sisukord

Keskkonnameesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed – mis ja miks?	7
Eestis ei ole seni keskkonnale kahjulikke toetusi terviklikult välja selgitatud	10
Senised tegevused keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel ja muutmisel	10
Keskkonnakahjulikele toetustele kuluva raha ja tekkivate mõjude väljaselgitamine	11
Näiteid keskkonnakahjulike toetuste kohta	13
Takistused keskkonnakahjulikest toetustest vabanemisel. Kuidas võiks neid ületada?	17
Auditeeritute kommentaarid ülevaate kohta	21
Ülevaate iseloomustus	26
Riigikontrolli varasemaid auditeid keskkonnaga seotud majandusmeetmete valdkonnas	29
Lisa A. Keskkonnakahjulike toetuste hindamise meetodika	30
Lisa B. Teiste riikide kogemus keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel ja hindamisel	32
Lisa C. Keskkonnakahjuliku toetuse ID-kaart (näide)	34
Lisa D. Eesti keskkonnakahjulikud toetused (valikuline)	36

Keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed – mis ja miks?

Keskkonnakahjulikud toetused soodustavad tegevusi, millel on negatiivne keskkonnamõju

Keskkonnakahjulikest toetustest vabanemine on oluline

Valik Eesti keskkonnaneesmärke

Kliimaneutraalsuse saavutamine aastaks 2050, õhusaaste vähendamine, fossiilkütustest loobumine, taastuvenergia edendamine jms. Eesti tekitas 2020. aastal 11,6 mln t CO₂-heidet, selle vähendamise seisukohalt on eriti problemaatiline transpordivaldkond.

Veekogumite hea seisundi saavutamine aastaks 2021 (erandiga 2027). Eesti pinnaveekogumitest vaid veidi üle poole (53%) oli 2020. aastal heas seisundis. Pigem on olukord halvenenud.³

Elurikkuse säilitamine ja taastamine. 2019. aastal oli Eesti 60 elupaigatüübist 4 halvas ja 22 ebapiisavas seisundis.⁴

Jäätmetekke vähendamine ja jäätmete ringlussevõtu suurendamine, nt olmejäätmete ringlussevõtt 2025. aastaks 55% (2020. a oli see 29%).

1. Keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed (edaspidi *keskkonnakahjulikud toetused*)¹ on tegevus/toetus, mille eest avalik sektor vastutatu ei saa ja mis annab eelise teatud tarbijale, kasutajale või tootjale täiendava sissetulekuna või kulude vähendamisena, kuid millel on samas negatiivne keskkonnamõju, mis ilma riigi toetuseta poleks tekkinud.²
2. Negatiivne mõju avaldub mõjus loodusvaradele, kliimale, õhule, mullale, veele ja bioloogilisele mitmekesisusele, inimese tervisele, toormaterjalide suuremas tarbimises jms.
3. Keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevaks riigi toetuseks võib pidada ka mittetegutsemist. Näiteks võib meetme puudumine viia selleni, et hinnad ei sisalda keskkonna- ja sotsiaalseid kulusid (nt keskkonnale tekitatud kahju või tervisekulusid) ning on seega kaudsed toetused kasutajatele/saastajatele.²
4. Riik ei peaks otsuste või kaudsete majandusmeetmetega soodustama tegevusi, mis aitavad kaasa saastamisele, ressursside intensiivsemale kasutusele, elupaikade kadumisele jms. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ja hindamise lõplik eesmärk on muuta neid toetusi või loobuda nendest riigi toetustest, mis on oma olemuselt vastuolulised, s.t nendega kaasneb oluline negatiivne keskkonnamõju ja need takistavad riigi enda seatud *keskkonnaneesmärkide* saavutamist. Samas peab arvestama ka riigi teiste, sotsiaal-majanduslike eesmärkidega.
5. Üldjuhul on keskkonnakahjulikud toetused ebaefektiivsed⁵ ja raiskavad seega riigi raha. Riik aitab ühe käega keskkonna koormamisele kaasa ja teisega annab raha, et neid mõjusid ennetada, leevendada või likvideerida. Ka võivad seesugused toetused moonutada turgu, andes toetust saavale ettevõttele konkurentsieelise teiste sama sektori ettevõtete ees. Näiteks pärsib fossiilkütustest energia tootmise ja tarbimise toetamine taastuvenergiaallikate arendamist, mis ilma toetuseta ei suuda fossiilkütustega konkureerida. Ka soodustavad keskkonnakahjulikud toetused teenuste jätkusuutmatust, kui kõik teenuse pakkumisega seotud kulud ei ole sisestatud hinda (nt vee- ja kanalisatsiooniteenus puhul), ja riigi toetustest sõltumist, kui tootmine/tegevus toimub üksnes tänu riigi otsesele või kaudsele toetusele.
6. Potentsiaalselt keskkonnaneesmärkide saavutamisele vastuolus olev riigi toetus saadab erasektorile vale signaali tegutsemiseks ja investeerimiseks (toetus lukustab vanasse tehnoloogiasse panustama) ega toeta seega majanduse ümberkujundamist rohepöörde tegemiseks.

¹ Inglise keeles *environmentally harmful/damaging subsidies*.

² [Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform](#). OECD, 2005; [Environmentally Harmful Subsidies \(EHS\): Identification and Assessment](#). IEEP, 2009, lk 15–17.

³ [Eesti pinnaveekogumite seisundi 2020. aasta ajakohastatud vahehindang](#) (seletuskiri). Keskkonnaagentuur, 2021.

⁴ [Elupaiga tüüpide seisund 2019](#). Keskkonnaministeerium.

⁵ Vt nt „[Reforming environmentally harmful subsidies](#)“. Põhjamaade Ministrite Nõukogu, 2011, lk 26–27.

7. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ja nendest vabanemise vajadusele on juba aastakümneid juhtinud tähelepanu rahvusvahelised organisatsioonid, sh Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO), Maailmapank, maailma suurimaid majandusi ühendav G20, Euroopa Liit jt⁶ (vt ka joonis 3).

8. Euroopa Komisjon võttis juba 2011. aastal oma ressursitõhusa Euroopa tegevuskavas vahe-eesmärgi, et 2020. aastaks tuleks keskkonnakahjulikud toetused järkjärgult kaotada.⁷ Ka Euroopa roheline kokkuleppe kohaselt tuleb ELi riikide eelarveid muuta keskkonnasäästlikumaks, et suunata avaliku sektori investeeringud, tarbimine ja maksustamine rohelepe eesmärkide täitmisele ja vältida kahjulikke toetusi. Kliimaeesmärkide täitmiseks rõhutatakse eelkõige vajadust kaotada fossiilkütuste toetused ja teha laiapõhjaline maksureform.⁸

Keskkonnakahjulike toetuste hindamismetoodikad on olemas

Kõige enam on tegeletud fossiilkütuste toetustega

Teadmiseks, et

rahvusvahelised organisatsioonid on koostanud andmebaasid keskkonnakahjulike toetuste, eelkõige fossiilkütuste toetuste kohta:

- OECD fossiilkütuste toetuste [andmebaas](#);
- Rahvusvahelise Energiaagentuuri (IEA) fossiilkütuste toetuste [andmebaas](#).

9. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks on välja töötatud metoodikad ja juhised, mida riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid on kasutanud juba paari aastakümne jooksul. Üldjuhul on võetud aluseks OECD metoodika (vt lisa A), mida riigid on oma vajadust mööda kohendanud. Mitmed riigid on koostanud keskkonnakahjulike toetuste kohta eraldi aruandeid (vt lisa B).

10. Euroopa Komisjoni 2021. aastal tellitud töös selgitati välja ELi riikides 750 erinevat keskkonnakahjulikku toetust.⁹ Kõige enam on tähelepanu pööratud fossiilkütuste tootmise ja tarbimise toetamisele. Seetõttu on enim käsitletud keskkonnakahjulikke toetusi energeetika ja transpordi valdkonnas. Samas on keskkonnakahjulikke toetusi ka tööstuses, põllumajanduses, kalanduses ja metsanduses, ehituses ja elamumajanduses, ressursside tarbimise, jäätmekäitluse ja ringmajanduse, turismi jt valdkondades. Täiesti eraldi tähelepanu on pälvinud eri valdkondade majandusmeetmed, mis avaldavad negatiivset mõju liikide elupaikadele ja elurikkusele (bioloogilisele mitmekesisusele).¹⁰

11. Keskkonnakahjulike toetuste puhul võib eristada nende esmase väljaselgitamise, hindamise ning muutmise/vabanemise etapid (vt joonis 1), millest kõige lihtsam on väljaselgitamise etapp.

⁶ Näiteks „[ÜRO säästva arengu eesmärk nr 12.c](#)“; ÜRO 2021. a kliimamuutuste konverentsi (COP26) [lõppdokument](#); ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (CBD) [Aichy eesmärk nr 3](#); Euroopa Liidu 7. ja 8. [keskkonnaprogrammi](#); Euroopa 2020 strateegia ([European Semester](#)) ja [ressursitõhususe teekaart](#); [ELi roheline kokkulepe](#); „[Eesmärk 55](#)“; [ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamise teel kliimanetraalsuseni](#); [Euroopa kliimamäärus 2021/1119](#).

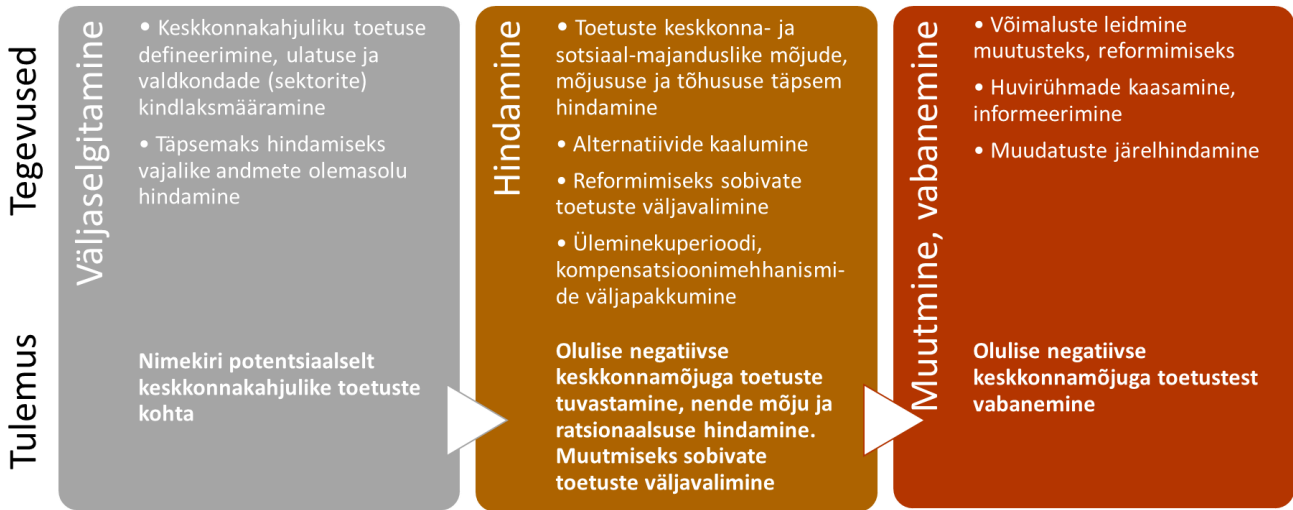
⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. [Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava](#), KOM 2011, lk 10–12.

⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. [Euroopa roheline kokkulepe](#), KOM 2019, lk 18, 22.

⁹ Mapping objectives in the field of environmental taxation and budgetary reform: Environmentally Harmful Subsidies. Euroopa Komisjoni projekt. 15.11.2021. a seminari [ettekanded](#) (slaidid 14–15).

¹⁰ Vt nt „[Bioloogilist mitmekesisust kahjustavad majandusmeetmed](#)“ (saksa keeles). Saksamaa Föderaalne Looduskaitseagentuur, 2019.

Joonis 1. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise, hindamise ja neist vabanemise lihtsustatud skeem



Allikas: Riigikontroll Euroopa Keskkonnapoliitika Instituudi (IEEP) andmete põhjal

Teadmiseks, et

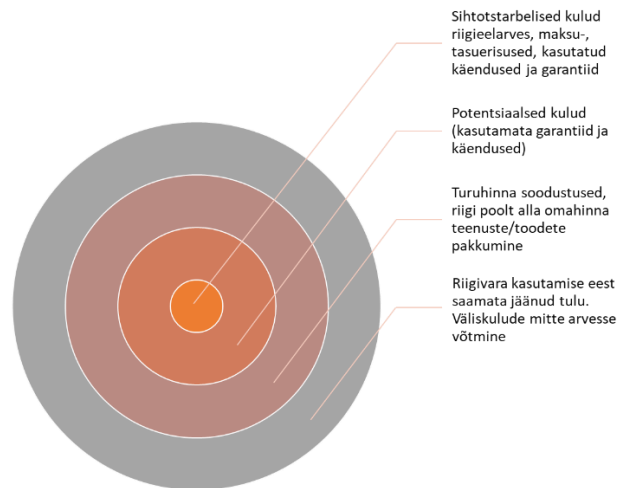
Saksamaa keskkonnakahjulike toetuste aruandes on igale toetusmeetmele antud hinnang (prioriteetne või teisejärguline keskkonnamõju) järgmistes valdkondades: kliima, õhk, vesi, muld, bioloogiline mitmekesisus ja maastik, tervis ning ressursid.

Allikas: Lea Köder jt. [Environmentally Harmful Subsidies In Germany](#). Updated Edition 2014 (inglise keeles). German Environment Agency, 2014, lk 61

12. Keskkonnakahjulike toetuste esmase väljaselgitamise peamine eesmärk on määrata kindlaks riigi kasutatud majandusmeetmed, mille võib olla negatiivne keskkonnamõju (vt p 2). Selleks tuleb otsustada, milliseid majandusmeetmeid (joonis 2 ja lisa A) ja millistes tegevusvaldkondades vaadatakse (vt p 10).¹¹

Joonis 2. Majandusmeetmed tüübiti (seespool need, mis esmajärjekorras keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise hõlmatakse)

Esmajärjekorras selgitatakse välja sihtotstarbelised toetused ja maksuerisused



Allikas: Riigikontroll eri allikate põhjal

13. Keskkonnakahjulike toetuste esmasel väljaselgitamisel on oluline tuvastada meetmed, mis võivad avaldada negatiivset keskkonnamõju. Seepärast kasutatakse ka mõistet *potentsiaalselt* keskkonnakahjulikud toetused. Keskkonnamõju suurust/ulatust ja muid mõjusid tuleb hinnata põhjalikumalt hindamise etapis.

¹¹ [Potentially environmentally harmful subsidies – definitions and approaches for measurement](#). Euroopa Komisjon, Eurostat, 2019.

Teadmiseks, et

Itaalia on välja selgitanud nii keskkonnasõbralikud kui ka -kahjulikud meetmed. Iga meetme kohta koostatakse nn ID-kaart, kus on muu hulgas välja toodud, mis tasandil meedet peaks muutma (regionaalsel, riigisisel, Euroopa Liidu, globaalsel tasandil).

Allikas: [Italian catalogue of environmentally friendly subsidies and environmentally harmful subsidies 2016](#) (inglise keeles). Italian Ministry of Environment, Land and Sea, 2016; [2019. a aruanne](#) (itaalia keeles, kokkuvõtte inglise keeles), lk 13–20

14. Pärast esmast väljaselgitamist on oluline teha põhjalikum hindamine, et selgitada täpsemalt toetuste ja neist vabanemise mõjusid ning leida need toetused, mida tuleb muuta või millest tuleb vabaneda (vt lisa A ja C). See on ettevalmistav etapp muutusteks, reformimiseks, kus sõelale peaksid jääma toetused, mis on suure negatiivse keskkonnamõjuga ja ebatõhusad, mille eesmärkide saavutamiseks on paremaid alternatiive ja mida on lihtne muuta või vajadus selleks ilmselge.

15. Täiesti omaette tegevus on keskkonnakahjulike toetuste muutmine või neist vabanemine, kus oluline eeldus on (poliitilise) tahte olemasolu ja võimaluste leidmine. Oluline on seejuures huvirühmade (nn kaotajate ja võitjate) teavitamine muutuste vajadustest ja kaasamine ning plaani väljatöötamine (nt etapiviisiliseks meetme kaotamiseks ja kompensatsioonimehhanismide väljatöötamiseks). Keskkonnakahjulikest toetustest vabanemine tuleks seostada laiema toetuste-, maksu- ja eelarvepoliitika muutustega.

16. Lisaks olemasolevate keskkonnanäesmärkidega potentsiaalselt vastuolus olevate majandusmeetmete tuvastamisele ja muutmisele on kogu tegevuse eesmärk ka ennetada selliste meetmete kehtestamist.

Eestis ei ole seni keskkonnale kahjulikke toetusi terviklikult välja selgitatud

Senised tegevused keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel ja muutmisel

17. Eesti seadused ja strateegilised arengudokumendid ei sisalda selgesõnaliselt keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ega kaotamise eesmärki. Eestis ei ole seni terviklikult ja teadlikult keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevaid majandusmeetmeid välja selgitatud, hinnatud ega astunud samme neist vabanemiseks.

18. Rahvusvahelised organisatsioonid on teinud ülevaateid, milles on hinnatud muu hulgas ka Eesti majandusmeetmeid¹², kuid need on kas liiga üldised või keskendunud vaid fossiilkütuste toetustele.

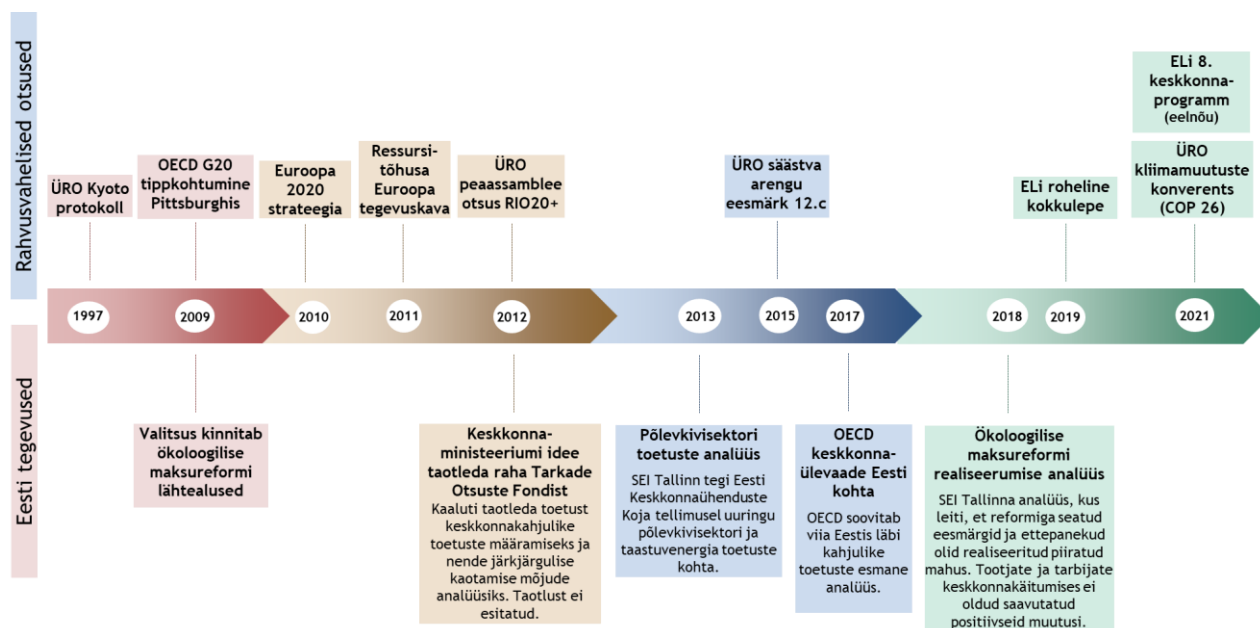
19. On küll mõningaid Eesti algatusi (nt ökomaksureform ja 2013. a SEI Tallinna töö põlvkivisektori toetuste kohta, vt joonis 3), kuid neid kas ei ole kasutatud otsuste tegemisel, algatused on vaibunud või on nendes töödes käsitletud temaga seotud üksikuid aspekte.

Teadmiseks, et

Saksamaa föderaalne looduskaitseagentuur on 2019. aastal koostanud aruande [bioloogilist mitmekesisust kahjustavate majandusmeetmete kohta](#) (saksa keeles).

¹² Nt Dominic Hogg jt. [Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States](#). Eunomia, Aarhus University, 2014, ptk 10.1.3 ja 10.2.2 ning lisa A.9.5; [Environmental Performance Reviews: Estonia 2017](#). OECD, 2018, ptk 3.4; [OECD fossiilkütuste toetuste andmebaas](#), detsember 2021.

Joonis 3. Olulisemad rahvusvahelised dokumendid ja Eesti algatused, milles on rõhutatud keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise ja neist vabanemise vajadust



Allikas: Riigikontroll

Teadmiseks, et

Itaalias on keskkonnakahjulike toetuste kaotamise eestvedajaks Ökoloogilise Ülemineku Ministeerium.

Saksamaal tegi esmase keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamise riiklik keskkonnaagentuur.

Soomes tegi esmase kahjulike toetuste väljaselgitamise Keskkonnaministeerium, kuid riigieelarve koostamisel tehtava regulaarse kahjulike toetuste ülevaate eest vastutab Rahandusministeerium.

20. Kui on olnud ülesanne anda keskkonnakahjulikest toetustest teada rahvusvahelistele organisatsioonidele, siis on seda tehtud pealiskaudselt ja põhjalikumaid analüüse tegemata. Näiteks on ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni üks eesmärk kõrvaldada toetused, mis võivad kahjustada elurikkust.¹³ Eesti 2014. aasta aruanne konventsiooni sekretariaadile ütleb, et Eestis selliseid toetusi ei ole.¹⁴ 2019. aasta aruanne viitab küll võimalikele negatiivse mõjuga toetustele, kuid põhjalikumaid analüüse tehtud ei ole.¹⁵

21. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamist ei ole keegi pidanud enda ülesandeks ning on puudunud riigi mandaat ja keskne juhtimine selle tegemiseks. Kõige enam on teema seotud Rahandus-, Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Maaeluministeeriumi valdkondadega.

Keskkonnakahjulikele toetustele kuluva raha ja tekkivate mõjude väljaselgitamine

22. Eestis ei ole seni hinnatud keskkonnakahjulikke toetusi põhjalikumalt, lähtudes rahvusvaheliselt välja pakutud meetodidest või teiste riikide kogemusest. Seetõttu vaatas Riigikontroll, kas mõni muu protsess võimaldab hinnata kehtestatud majandusmeetmete täpsemat mõju ja vältida uute keskkonnakahjulike toetuste väljatöötamist.

¹³ [Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni](#) eesmärk nr 3.

¹⁴ [V National Report to the Convention of Biological Diversity](#). Keskkonnaministeerium, 2014, lk 59.

¹⁵ [The 6th National Report for the Convention on Biological Diversity](#). Keskkonnaministeerium, 2019, lk 26–27.

Teadmiseks, et

hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas ja õigusloomepoliitika põhialustes on sätestatud poliitika kujundamise põhimõtted:

- poliitikameetmete koostamisel tuleb hinnata põhjalikumalt otsuseid, mis on eeldatavasti suurema mõjuga;
- otsuste väljatöötamisel tuleb kaaluda valikuid ja hinnata nende mõjusid;
- oluline on hinnata vastu võetud meetmete rakendamise tagajärgi.

Toetuste andmisel ei kaaluta erinevaid lahendusi ega selgitata välja kaasnevaid mõjusid

Teadmiseks, et

2017. aastal esitati Justiitsministeeriumile koostööks 119 seaduseelnõu, mille väljatöötamise kavatsus oli koostatud 39 eelnõu puhul. Mõjude järelhindamise plaan oli 3 eelnõu puhul ning 106 eelnõu puhul sellist plaani ei olnud või info puudus.

Eelnõu väljatöötamise kavatsus aitab varakult kaasata erinevaid osapooli ja selgitada välja võimalikud mõjud ning muude lahenduste võimalikkuse.

Järelhindamine võimaldab hinnata, kas toetus on täitnud soovitud eesmärgi ja millised on olnud selle mõjud.

23. Riik on kehtestanud hea õigusloome ja normitehnika põhimõtted¹⁶, millest lähtumine peaks aitama tagada, et toetus (otsene toetus või maksuerisus) on vajalik ja eesmärgi saavutamiseks sobivaim lahendus (kaalutud on alternatiive) ning selle puhul on välja selgitatud kaasnevad olulised mõjud, muu hulgas keskkonnamõju. Nende põhimõtete kohaselt peaks riik pidevalt jälgima toetuste rakendamise mõjusid: kas sihtotstarbelised toetused, maksusoodustused ja -erisused on efektiivsed ehk aidanud saavutada seatud eesmärgi, näiteks tagada konkurentsivõime või toimetulek ja sotsiaalne võrdsus. Vajaduse korral tuleb meetmeid muuta, et saavutada soovitud mõju ja raha mõistlik kasutamine.

24. Justiitsministeeriumi ülevaate kohaselt tegelikkuses õigusloome käigus neid põhimõtteid sageli ei järgita. Enne seaduseelnõude koostamist ei koostata enamasti nende väljatöötamise kavatsust ja eelnõude puhul ei kavandata üldjuhul mõjude järelhindamist. Seda, kas toetusraha jagamine ning maksusoodustused toovad kaasa soovitud tulemust ja kuidas need mõjutavad keskkonnaseisundit sisuliselt, välja ei selgitata.¹⁷

25. Ministeeriumide sõnul aitab toetuste negatiivset keskkonnamõju ära hoida keskkonnamõjude strateegiline hindamine (KSH) valdkonna arengukavade koostamise ja ELi toetusraha kavandamise käigus.¹⁸ Ekspertide¹⁹ sõnul ei sobi arengukavade mõju hindamisel tehtav KSH keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks, kuna neis kirjeldatakse ja hinnatakse toetusmeetmeid üldisel tasemel ning see ei võimalda täpsemalt mõjusid hinnata. Pigem on keskkonnakahjulike toetuste kindlaksmääramine n-ö finantsülesanne, kus peale toetuse keskkonnamõju on oluline aru saada, keda see laiemalt mõjutab (nt kes saab maksuerisustest kasu, milline on mõju riigieelarvele) ja mis ulatuses (toetuste kvantifitseerimine, vt lisa A). Seega vajab keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamine ja laiemale mõjude hindamine eraldi analüüsi.

26. Eesti kasutab tegevuspõhist eelarvestamist²⁰, kus valdkondade arengukavad (18 tükki) saavad olema tõenäoliselt senisest üldisemad ning detailsemad tegevused kavandatakse sätestada programmides.²¹ Kui arengukavadele kavatakse teha endiselt keskkonnamõju strateegiline hindamine, siis Riigikantselei sõnul programmidele enam mitte. See tähendab, et hindamine tehakse veelgi üldisemal tasemel ning see ei anna toetusmeetmete kohta detailsemat infot.

27. Kokkuvõtvalt, kui hea õigusloome põhimõtteid ei järgita, siis kaasneb oht, et kehtestatakse toetused, mis ei ole efektiivsed (ei võimalda saavutada seatud eesmärgi) ja võivad kaasa tuua olulise negatiivse mõju keskkonnale, sotsiaalsfäärile ning majandusele.

¹⁶ [Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#). Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrus nr 180; [Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine](#). Riigikogu 12.11.2020. a otsus; [Mõjude hindamise metoodika](#). Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021.

¹⁷ [Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2018. aastal](#). Justiitsministeerium, 2018.

¹⁸ [Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus](#). 2005.

¹⁹ Riin Kutsar (KSH ekspert), Aldo Ravazzi (Itaalia Ökoloogilise Ülemineku Ministeerium).

²⁰ [Tegevuspõhine riigieelarve](#). Rahandusministeeriumi koduleht, 08.11.2021.

²¹ [Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord](#). Vabariigi Valitsuse 19.12.2019. a määrus nr 117.

28. Juba olemasolevate keskkonnakahjulike toetuste puhul tuleb teha põhjalik hindamine. Vajadus toetuste põhjaliku hindamise järele säilib ka tulevikus, sest õigusloome käigus toimuv mõjude terviklik hindamine ja arengukavade keskkonnamõtjude strateegiline hindamine ei asenda täiel määral (rahvusvaheliste organisatsioonide) metoodikates kirjeldatud kahjulike toetuste põhjalikku väljaselgitamist. Samuti võivad aja jooksul kaduda toetuse kehtestamisel esinenud ajendid, kui majanduslik või sotsiaalne keskkond/olukord on muutunud.

Näiteid keskkonnakahjulike toetuste kohta

29. Teiste riikide kogemus näitab, et keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevaid toetusi saab välja selgitada kõigis valdkondades. Enim on seda tehtud energeetika- ja transpordivaldkonnas (eelkõige fossiilkütuste toetustega seoses), kuid olulised valdkonnad on ka põllumajandus ja kalandus, jäätmekäitlus, tööstus, (elamu)ehitus jms.

30. Energeetikavaldkonnas on riikides kasutusel peamiselt sihtotstarbelised toetused (nt toetused fossiilkütuste kaitistele, neile kaitistele tasuta eraldatud CO₂-heitkoguse ühikud, teadus- ja arendustoetused fossiilkütuste uurimiseks ja kasutamiseks) ja maksuerisused (nt maksusoodustus elektri ja gaasi suurtarbijatele, keskkonna- ja energiamaksude soodusmäär fossiilkütuste kasutajatele). Mitmed maksuerisused (või täielikud maksuvabastused), mis kehtivad ka Eestis, on sätestatud ELi energia maksustamise direktiiviga.²² Mõned neist on riikidele kohustuslikud, kuid paljud riigid on kehtestanud täiendavaid maksuerisusi, et kaitsta inimeste ostuvõimet ja tagada ettevõtete konkurentsivõime.

31. Energeetikavaldkonna majandusmeetmeid peetakse keskkonnale kahjulikuks, kui nad muudavad tooted tarbijatele soodsamaks ning motiveerivad sellega energiat tarbima. Fossiilsete kütuste tarbimine saastab õhku ja tekitab kasvuhooonegaase, mõjutab maastikku ja elupaiku fossiilkütuste kaevandamise kaudu. Toetused tehnoloogiatele, mis kasutavad fossiilkütuseid, lukustavad ühiskonna nende kasutamisse ja pärsivad uute, innovatiivsete tehnoloogiate kasutamist.

32. Näiteks pärsib fossiilkütustest energia tootmise toetamine taastuvenergia kasutuselevõttu, sest taastuvenergiaettevõtted ei suuda konkureerida toetusi saavate fossiilkütuste tootmisvõimsustega. Selleks et luua uusi taastuvenergia tootmisvõimsusi, on riik kehtestanud taastuvenergia toetuse. Aastatel 2010–2021 on põhivõrguettevõtte Elering maksnud taastuvenergia toetust ligi 834 miljonit eurot. Ent samal ajal on antud suures mahus toetusi ka fossiilkütustel põhinevale energia tootmisele, näiteks:

- põlevkivi kasutavatele kaitistele tasuta eraldatud heitkoguse ühikud ca 661 miljonit euro ulatuses (2013–2021);
- rahalised sissemaksud Eesti Energia aktsiakapitali suurendamiseks: 150 miljonit 2010. aastal ja 125 miljonit eurot 2020. aastal, et rajada uus elektri jaam ning uued põlevkiviõlitechased;

Energeetikavaldkonnas on olulisemad keskkonnakahjulikud toetused põlevkivisektoris

Energeetikavaldkonna keskkonnamõju

2020. aastal põhjustas põlevkivisektor

- 45% Eesti CO₂-heitest;
- 86% Eesti SO₂-heitest;
- 28% NO_x-heitest (kogu energeetikasektor);
- 42% peenosakeste (PM_{2,5}) heitest (kogu energeetikasektor);
- 71% jäätmetekkest ja 95% ohtlike jäätmete tekkest (2019. aastal).

Allikas: [keskkonnaseisundi hindamise indikaatorid](#), Keskkonnaagentuur

Teadmiseks, et

Eesti energeetikavaldkonna keskkonnakahjulikke toetusi on välja selgitanud ka rahvusvahelised organisatsioonid. Näiteks OECD 2017. a keskkonnaülevaates on mainitud energiatootjatele tasuta CO₂-heitkoguse ühikute eraldamist 74 miljonit euro ulatuses ja põlevkiviõli tootjatele antud toetusi ca 5 miljonit eurot (2014. a).

Allikas: [Environmental Performance Reviews: Estonia 2017](#), OECD, 2018, ptk 3.4

²² [Direktiiv 2003/96/EÜ](#), millega kohandatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik.

- 2016. aasta toetus põlevkivisektorile ligikaudu 78 miljoni euro väärtuses (kaevandustasude alandamine 2015. aasta III kvartali – 2021. aasta III kvartali eest);
- aastatel 2010–2021 makstud toetus ligikaudu 48 miljonit eurot (maagaasist, põlevkivi uttegaasist) elektri ja soojuste koostootmise käigus toodetud elektrile.

Näide vastuolulise toetuse kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kehtestas toetuse biometaani tootmisele.

Üks ettevõtte, kes kasutas varem ise oma tegevuse jääkidest toodetud biometaani, hakkas toetuse kehtestamise järel seda müüma ning biometaani asemel kasutama fossiilset maagaasi.

Hiljem taotles ettevõtte toetust maagaasi kulude hüvitamiseks ja ministeerium hakkas maksuma suure gaasitarbija toetust.

Transpordivaldkonnas on olulisemad keskkonnanäesmärgid toetused kütuse maksuerisused

Transpordivaldkonna keskkonnamõju

2020. aastal põhjustas transpordivaldkond

- 37% välisõhu NO_x-heitest;
- 19% CO₂-heitest.

Teadmiseks, et

kui ühe liitri bensiini põlemisel tekib 2350 g CO₂, siis ühe liitri diislikütuse põlemisel 2660 g CO₂.

Allikas: M. Jüssi, H. Poltimäe, K. Sarv, H. Orru. [Säästva transpordi raport 2010](#). Säästva Arengu Komisjon, Tallinn, 2010, lk 25

33. Eestis kehtivatest olulisematest energeetikavaldkonna keskkonnanäesmärgidest toetustest võib välja tuua veel suurte energiatarbijatele kavandatava taastuvenergia tasu alandamise, mille rahaline mõju on eeldatavasti ca 20 miljonit eurot aastas. (Vt pikemat valikulist nimekirja keskkonnanäesmärgidest toetustest lisas D.)

34. Energeetikasektori toetuste vastuolulisust ilmestab uue põlevkiviõli tehase rajamise toetamine. Uue õlitehase rajamine maksab ligi 300 miljonit eurot ja see emiteeriks aastas ca 0,6 miljonit tonni CO₂-heiteid. Samal ajal on riik eraldanud enam kui 230 miljonit eurot ELi toetusraha erinevatele energiatõhususe suurendamise projektidele. Nende projektide tulemusena saavutati aastane CO₂-heite vähenemine ligikaudu 0,2 miljonit t/a (perioodil 2014–2020). Seega nullib põlevkiviõlitehase toetamine energiatõhususprojektide pingutused vähendada õhusaastet.

35. Samal ajal kui antakse toetusi taastuvenergia tootmise arendamiseks ja energiasäästuks, toetatakse ka fossiilsete kütuste kasutamist ning suure energiatarbimisega ettevõtteid.

36. Teiste riikide kogemuse põhjal on palju keskkonnanäesmärgidest toetusi ka transpordivaldkonnas. Valdavaks on maksuerisused, kuid leidub ka otseseid toetusi. Nii nagu oli energeetikas, on ka transpordis mitmed maksuerisused (nt maksuvabastused või alandatud maksumäär) sätestatud ELi energia maksustamise direktiiviga.

37. Transpordivaldkonna majandusmeetmete kahjulik mõju avaldub seeläbi, et meetmed muudavad tarbijatele soodsamaks fossiilkütuseid kasutava transpordi kasutamise või soodustavad suurema keskkonnamõjuga kütuse kasutamist. Selle tulemusena jätkavad tarbijad fossiilsete mootorikütuste kasutamist või eelistavad saastavamat kütust (nt diislikütust) kasutavaid sõidukeid, mis tekitavad rohkem õhusaasteaineid (NO_x, peenosakesi) ja kasvuhooonegaase.²³ Keskkonnanäesmärgidest toetused transpordiga seotud toetuseks peetakse ka uue infrastruktuuri rajamist, mis võib hävitada ja killustada looduslikke elupaikasid ning aidata kaasa autostumisele.

38. Sarnaselt energeetikavaldkonnaga toetab transpordivaldkonnas fossiilkütuste toetamine seniste tehnoloogiate kasutamise jätkamist. Näiteks suunab diislikütuse madalam aktsiisimäär võrreldes bensiiniga tarbijaid valima diislikütust kasutavaid sõidukeid. Fossiilkütuste toetused üldisemalt takistavad aga biogaasi-, elektri- ja vesinikumootoriga sõidukite kasutusele võtmist.

²³ ITF 2020. [The Future of Passenger Mobility and Goods Transport in Estonia: Input Study for the Estonian Transport and Mobility Master Plan](#). International Transport Forum Policy Papers, No. 78, OECD Publishing, Paris, lk 68.

Näiteid transpordivaldkonna toetusprogrammide kohta

- Elektrisõidukite ostutoetus – 12,1 miljonit eurot.
(Elektrisõidukite ostutoetust on jaganud nii [Keskonnainvesteeringute Keskus](#) (1,2 miljonit eurot) kui ka [KredExi ELMO programm](#) (10,5 miljonit eurot).)
- Kiirlaadimisvõrgustiku rajamine – 5,7 miljonit eurot.
([Riik müüs ELMO kiirlaadimisvõrgustiku 16 korda rajamise hinnast odavamalt](#). Eesti Rahvusringhääling, 14.08.2018.)
- Ühistranspordiihenduste arendamine – 436 miljonit eurot (sh praami-, rongi- ja bussiihenduste tagamise toetused aastatel 2014–2017 transpordiarengu rakendusplaani kohaselt).

Põllumajandustoetusi peetakse keskkonnamõju seisukohast kogu ELis problemaatiliseks

Põllumajandusvaldkonna keskkonnamõju

2020. a oli vaid 58% jõgedest ja 21,5% järvedest heas seisundis.

Kogu Eesti rannikumeri on halvas seisundis.

Olulist mõju veekogumitele avaldab põllumajandus(haja)reostus.

Allikas: [Pinnavee ja põhjavee seisund – interaktiivne kaart](#). Keskkonnaagentuur, 19.10.2021

Aastatel 2010–2018 suurenes Eestis keemilistest väetistest ja sõnnikust ning põllumaa ja rohumaa kasutusest tulenev kasvuhoonegaaside heide.²⁸

Allikas: Guy Pe'er jt. [A greener path for the EU Common Agricultural Policy](#). Science 365 (6452): 449–451, 2019

39. Mitme riigi andmete põhjal on just transpordivaldkonnas kõige suuremad keskkonnakahjulikud toetused. Näiteks Soomes on sellisteks toetusteks firmasõidukitele antav soodustus, diiselmootori madalam maksumäär võrreldes bensiiniga ja tööstusseadmetes kasutatava kerge kütteõli madalam maksumäär võrreldes tavamääraga.

40. Teiste riikide töödes toodud analoogiatega põhjal on Eesti rahaliselt kõige suuremad transpordivaldkonna keskkonnakahjulikud toetused seotud kütuste maksuerisustega. Erimärgistatud diiselmootori kasutamise (2021) põllumajanduses ja kutselisel kalapüügil vähendab kütusekasutajate kulusid 27 miljonit eurot ning põlevkivisektori kulutusi ajutiselt 5 miljonit eurot. Kõige selle võrra laekub vähem raha ka riigieelarvesse. Olulise rahalise mõjuga on diiselmootori madalam maksumäär võrreldes bensiiniga – kütuste energiasisaldusest lähtudes on diiselmootori madalamast maksumäärast tulenev diiselmootori eelistamise rahaline väärtus ca 67 miljonit eurot aastas. (Vt täpsemalt lisa D.)

41. Transpordivaldkonna majandusmeetmed võivad olla vastuolus teiste meetmetega. Näiteks on diiselmootori aktsiisimäära alandamine pärssinud elektrisõidukite kasutamist.²⁴ Samal ajal teeb riik jõupingutusi biogaasi ja elektrisõidukite suuremaks kasutamiseks ning mootorsõidukite kasutamise vähendamiseks (nt kergliiklusteede rajamine, ühistranspordi kasutamise soodustamine, laadimisvõrgu arendamine, elektriautode ostu toetamine, vt ka näiteid vasakveerust).

42. Keskonnaeesmärkidega vastuolus olevaid meetmeid on ka põllumajanduse, kalanduse ja metsanduse valdkonnas. Enamasti on tegu sihtotstarbeliste toetustega, mida makstakse Euroopa Liidu ühtse põllumajandus-, merendus- ja kalandus või regionaalpoliitika raames või maksivad liikmesriigid ise. Samas leidub ka põllumajandustootjatele suunatud maksuerisusi, näiteks eriotstarbelise diiselmootori soodsam aktsiisimäär põllumajandussõidukitele ja kalalaevadele. Valdkonnas annab riik ka näiteks laenugarantiisid ja kindlustustoetusi, mida rahvusvahelise keskkonnakahjulike toetuste määratlemise meetodika alusel saab pidada keskkonnakahjulikeks (vt lisa A).

43. Keskkonnale potentsiaalselt kahjulikuks peetakse toetusi, mis intensiivistavad põllumajandustegevust, sh loomakasvatust, soodustavad väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamist ja avaldavad seeläbi kahjulikku mõju nii pinna- kui ka põhjaveele, muldade seisundile, bioloogilisele mitmekesisusele, suurendavad kasvuhoonegaaside heidet.

44. Keskkonnakahjulike toetuste kindlaksmääramine põllumajanduses on problemaatiline. ELi ühise põllumajanduspoliitika rakendamisega üritatakse minimeerida keskkonnamõjusid ja toetatakse keskkonnahoidlikku tegevust (nt mahetootmise toetused), kuid endiselt on ühisele põllumajanduspoliitikale heidetud ette selle vähest ambitsioonikust keskkonnamõjude ohjeldamisel. Näiteks on Euroopa Kontrollikoda toonud välja, et ühine põllumajanduspoliitika ei ole vähendanud

²⁴ [Raul Potisepp: diisliaktsiisi tõstmine on loogiline samm puhtamate tehnoloogiate edendamiseks](#). Äripäev, 17.04.2021.

loomakasvatusektorist tulenevat heidet ega aidanud kaasa süsiniku mullas ja taimedes sidumise üldisele suurenemisele.²⁵

45. Teiste riikide keskkonnakahjulike toetuste aruannetes on esile toodud eelkõige otsetoetused (I sammad) ja regionaaltoetused (II sammad). Kõige enam on keskkonnakahjulikuks peetud toetusi, mis on seotud loomakasvatuse ja selle toodanguga, aga ka turunduse, ekspordi ja kindlustuse valdkonnaga. Samuti on peetud keskkonnakahjulikuks vähem arenenud piirkondade või ka põllumajandusmaa madalamat tasustamist.²⁶ Nende eri toetuste eesmärk on põllumehi aidata, kuid keskkonna seisukohalt soosivad need intensiivsemat tootmist ja mõjutavad seega keskkonda.

46. Põllumajanduse ja kalandusega seotud keskkonnakahjulikest toetustest vabanemise teeb keeruliseks see, et neid toetusi kasutatakse kogu ELis, s.t et üksikul liikmesriigil on keeruline neist loobuda, kuna sellega pannakse oma tootjad kehvemasse konkurentsiolekorda. On leitud, et otsetoetuste keskkonnasõbralikumaks muutmine on endiselt ebaefektiivne bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise ja kliimamuutustega toimetuleku seisukohast.²⁷ Detsembris 2022 võeti vastu uus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu õigusaktide pakett, mis peaks kogu ELi ühtse põllumajanduspoliitikaga muutma keskkonnahoidlikumaks.²⁸

47. Keskkonnakahjulike toetusi leidub teisteski valdkondades, näiteks elamuehituses, jäätmekäitluses, tööstuses, kuid neid on teiste riikide aruannetes vähem käsitletud (vt lisa D). Jäätmekäitluses on keskkonnakahjulikuks toetuseks loetud nt tootjavastutuse ebapiisavat rakendamist pakendi ja probleemtoodete kogumisel ja käitlemisel, taastuvenergia toetust jäätmepõletusele, ebapiisavaid ja diferentseerimata jäätmeteenustasusid.

48. Eraldi teemana võib vaadata keskkonnatasusid, mis on seotud õigusega kasutada ressursse (vett, maavarasid) ja saastada keskkonda, ja nende erisusi. Keskkonnatasude eesmärgi²⁹ täitmiseks on oluline, et neil oleks mõju saastamisele/tarbimiskäitumisele ja et need sisaldaks endas ka väliskulusid, s.t ressursil oleks õige hind. Kui need kulud ei ole kaetud, on tegu kahjuliku toetusega.³⁰ Keskkonnakahjulikeks toetusteks saab lugeda ka erinevaid tasumäärasid eri kasutajatele (vt tabel 1), sest selle kaudu antakse kellelegi eelis loodusvara suurema tarbimise või saastamise eest. Suuremad keskkonnatasude erisused toetavad Eestis põlevkivitööstust (eelkõige sellest elektri tootmist).

Keskkonnakahjulike toetusi leiab paljudes valdkondades

Keskkonnatasude erisusi peetakse keskkonnakahjulikeks toetusteks

Teadmiseks, et

Ida-Virumaal kaevandustest ja karjääridest välja pumbatav vesi mõjutab nii piirkonna joogiveevarustust (Vasavere põhjaveehaardest) kui ka kaitsealuseid ökosüsteeme (nt Kurtna järvestik).

²⁵ Eriaruanne: [Ühine põllumajanduspoliitika ja kliima](#). Euroopa Kontrollikoda, 2021, lk-d 37, 38, 55.

²⁶ Täpsema info saamiseks vt lisa B viidatud teiste riikide aruandeid.

²⁷ Guy Pe'er jt. [A greener path for the EU Common Agricultural Policy](#). Science 365 (6452): 449–451, 2019.

²⁸ [Euroopa Komisjoni ühtse põllumajanduspoliitika koduleht](#) (vaadatud 18.02.2022); vt vastu võetud [õigusakte](#).

²⁹ Keskkonnatasu eesmärk on vältida või vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest (keskkonnatasude seadus, § 4).

³⁰ Ideaalis peaks keskkonnatasu olema nii suur, et see katab kõik ressursi kasutamise/saastamisega seotud kulud, sh väliskulud. Paljud riigid on aga sellise kulu arvestuse esialgu jätnud keskkonnakahjulike toetuste aruannetest välja, kuna seda on keeruline välja selgitada.

Tabel 1. Keskkonnatasude erisused ja seeläbi antud toetus (saamata jäänud tasu)³¹

Keskkonnatasu	Selgitus ³²
Pinnavee jahutusveena kasutamise madalam määr	2020. a kasutati (valdavalt) põlevkivielektri tootmise jahutusveena 586 miljonit m ³ pinnaveet. Selle eest maksti riigile 1 miljon eurot ressursitasu. Pinnavee jahutusveena kasutamise määr oli 2020. a 1,63 € / 1000 m ³ , pinnaveevõtu tavamäär (teistele veetarbijatele) – 29,52 € / 1000 m ³ . Selle kohaselt toetas riik pinnavee jahutusveena kasutust 16,3 miljoni euroga.
Vee erikasutusõiguse tasu ei nõuta, kui vett võetakse <ul style="list-style-type: none"> vee-energia saamiseks; põllumajandusmaa, sh katmikalade niisutamiseks; kalakasvatuse tarbeks 	Riik toetas kalakasvatajaid 2020. a 2,2 miljoni euroga seeläbi, et kalakasvatajad ei maksnud pinnaveevõtu eest (arvutus on tehtud, kui neile oleks kehtinud tavapinnaveevõtu määr). Kui arvestada sarnaselt toetus põhjaveevõtu eest kalakasvatajatele ja põllumajandusmaa niisutamiseks, oli saamata jäänud tasu 20 000 eurot.
Eraõigusliku isiku omandis olevale maavarale kaevandamisõiguse tasu mitterakendamine	Riik toetas 2020. a eraõigusliku isiku omandis olevate maavarade kaevandamist ligikaudu 5,5 miljoni euroga seeläbi, et sealsele maavarale ei ole kehtestatud kaevandamisõiguse tasu (arvutus on tehtud riigile kuuluva maavara tasumäärade järgi).
Põlevkivituha ladestustasu erisus ja langetamine	Põlevkivituha ladestustasu määr on madalam, kui muude jäätmete oma, vastavalt 2,98 €/t ja 29,8 €/t. 2020. a alandati ajutiselt Covid-19-kriisi tõttu põlevkivi ladestustasu määra veelgi – 1,3 €/t. Riik toetas selle kaudu põlevkivituha ladestamist 2020. a 8,1 miljoni euroga.
Kaevandustest ja karjääridest väljapumbatav pinna- ja põhjavee madalam keskkonnatasu määr	Riik toetas 2020. a vee väljapumpamist karjääridest ja kaevandustest 5,8 miljoni euroga seeläbi, et rakendas madalamat veevõtu määra (arvutus on tehtud, kui neile oleks kehtinud joogivee tarbeks võetud veevõtumäär).

Allikas: keskkonnatasude seadus, Riigikontroll Keskkonnaameti andmete põhjal

Takistused keskkonnakahjulike toetustest vabanemisel. Kuidas võiks neid ületada?

49. Selleks et paremini mõista, millised on raskused keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel, hindamisel ja muutmisel Eestis ning kuidas võiks seda teha, tutvus Riigikontroll Eestis seni tehtuga, korraldas fookusrühma arutelu osapooltega³³, tutvus ka teiste riikide kogemusega (vt lisa B) ning rahvusvaheliste aruannete ja artiklitega.

50. Fookusrühma arutelul leiti, et keskkonnakahjulike toetuste esmaseks väljaselgitamiseks ja hindamiseks sisuliselt takistusi ei ole. Pigem näevad osapooled takistusi toetuste muutmisel või neist vabanemisel. Eelkõige ollakse mures, et riigi toetusmeetmete keskkonnamõjudega tegelemine võib seada ohtu teiste eesmärkide saavutamise, näiteks järgmistes valdkondades: majandusareng, Eesti ettevõtete konkurentsivõime ja hakkamasaamine, sotsiaalselt vähekindlustatute toimetulek. Joonisel 4 on

Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks on vaja määrata vastutaja

³¹ [Keskkonnatasude seadus](#), § 9, 10, 21.

³² Vabariigi Valitsuse 17.11.2014. a määrus nr 169 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist“. [Lisa](#). Arvutused on tehtud 2020. a määradega.

³³ Fookusrühma arutelul osalesid Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Statistikaameti esindajad ning ekspertidena Valdur Lahtvee ja Helen Poltimäe. Vt ülevaate iseloomustus, lk 18.

esitatud kokkuvõtte fookusrühma arutelu ja rahvusvahelise kogemuse pinnalt selgunud olulisemate takistuste kohta.

Joonis 4. Takistused ja hirmud keskkonnakahjulike toetuste hindamisel ja neist vabanemisel

Vastutus ja pädevus

- Ei ole selge, kes peaks olema keskkonnakahjulike toetuste muutmise/vabanemise initsiaator.
- Teistel ministriumidel/asutustel (peale Keskkonnaministriumimi) puudub pädevus keskkonnamõjusid hinnata.
- Toetuste keskkonnamõju väljaselgitamine on keerukas ja kompleksne protsess.

Muutuste elluviimise raskused

- Toetustega ollakse harjunud ja kasusaajad näevad neid oma õigusena. Erasektori/huvirühmade lobi toetuste saamiseks.
- Info ja teadlikkus majandusmeetmete mõju kohta on puudulik, nende väljatöötamise ja muutmise protsess ei ole läbipaistev.
- Õiguslikud, administratiivsed ja tehnoloogilised takistused, mis tulenevad institutsionaalsest jäikusest. Näiteks pika kestusega soodustused, mida on keeruline muuta.

Prioriteetsus, keskkonnamõjude olulisus

- Ministriumidel on ka muud eesmärgid lisaks keskkonnanäesmärkidele. Nn oma toetustest ei taheta loobuda, koostööd tehakse vähe.
- Keskkonnamõjused ei ole prioriteetsed ja rahaga seotud otsuseid tehakse pigem eelarve-, konkurents-, majandusarengu jms eesmärges silmas pidades.
- Mitmed majandusmeetmed on ka eri keskkonnamõjude osas vastuolulised (nt poollooduslikel aladel karjatamise puhul pörkuvad kliima- ja looduskaitseküsimused).
- Majandusmeetmete kohaldamine ja muutmine (nt maksumuudatused) on poliitiline otsus. Keskkonnakahjulike toetuste kaotamine ei ole poliitiline prioriteet.
- Keskkonnakahjulike toetuste muutmisel võivad tekkida vastuolud selliste valdkondadega nagu regionaalareng, kodumaine tootmine, konkurents, kulude/tulude jaotus ühiskonnas jms.

Allikas: Riigikontroll fookusrühma arutelu ja rahvusvahelise kogemuse põhjal

51. Fookusrühmas leiti, et keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks on vaja kokku leppida, kes on valmis tegevust koordineerima ning kes reaalset keskkonnakahjulike toetuste ülevaate koostaks. Ülevaate koostamisel peab arvestama, et töö tulemused võivad kaasa tuua vastuseisu huvigrupidelt ja inimestelt, kes eri majandusmeetmetest on seni kasu saanud.

52. Ministriumid leidsid, et keskseks koordineerijaks võiks olla Riigikantselei, kuna tegu on valdkondadeülese teemaga, mis mõjutab raha kasutamist ja riigieelarvet. Nende sõnul on ministriumidel omad eesmärgid, mille eest nad seisavad ja mis võivad mõnevõrra üksteisele vastandlikud olla. Ministriumideülese asutusena saab Riigikantselei jälgida suuremaid eesmärges ja lepitada vajaduse korral ministriume. Riigikantselei arvates ei pea aga ministriumide koostööd nõudvaid teemasid juhtima alati Riigikantselei ja pigem võiks keskkonnakahjulike toetuste valdkond olla Keskkonnaministriumimi, Rahandusministriumimi või muu asutuse vastutada.

53. Fookusrühmas leiti, et keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks peaks olema selge mandaat. Keskkonnaministrium on valmis projekti vedama, kuid oluline on kokku leppida keskkonnakahjulike toetuste kriteeriumides ja ulatuses, et seda mõistetakse ühetaoliselt, sõltumata sellest, kes toetusi välja selgitab ja hindab. Teised osapooled näevad ennast info pakkujana ja oma valdkonna keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamises osalejatena.

54. Riigikontroll arvab, et see, kas keskkonnakahjulike toetuste hindamine ja nendest vabanemise kohustus on kirjas mõnes seaduses või arengudokumentis, ei ole esmatähtis. Samas annaks see selge aluse

Teadmiseks, et

Riigikantselei juurde on loodud rohepoliitika juhtkomisjon ja eksperdirühm, kelle ülesanne on töötada välja rohepöörde elluviimiseks vajalikud ettepanekud.

Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamine ja hindamine saaks olla üks tegevus rohepöörde raames.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 09.07.2021. a korraldus nr 250 „Rohepoliitika juhtkomisiooni moodustamine“

Teadmiseks, et

Itaalia on sätestanud rohemajanduse ja ressursitõhususe seadusega nõude saada igal aastal keskkonnakahjulikest toetustest ülevaade.

tegutsemiseks. Asjakohasteks dokumentideks võivad olla nt nii Eesti 2035, säästva arengu seadus kui ka vabariigi valitsuse tegevusprogramm.

Keskonnakahjulike toetuste ülevaated peaksid olema regulaarsed

55. Teiste riikide kogemus näitab, et oluline on keskkonnakahjulike toetuste ülevaate koostamise regulaarsus. See võimaldab jälgida arengut ja suundumusi, aitab hoida teemat päevakorral ning anda järjest parema ja tõesema ülevaate toetustest.

56. Riigikontroll leiab, et kõik ministriumid/asutused peaksid suurendama keskkonnaalast pädevust, sh kasutades Keskkonnaministeeriumi nõu ja abi. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel saab kasutada olemasolevat rahvusvahelist metoodikat ja kogemust ning kaasata eksperte. Ka Euroopa Komisjon peab keskkonnakahjulike toetuste teemat oluliseks ning on koostamas liikmesriikidele abimaterjale nende hindamiseks.³⁴

Kliima- ja keskkonnaküsimused on üha enam prioriteetsed

57. Rahvusvahelise kogemuse järgi tuleb keskkonnakahjulike toetuste tuvastamise prioriteetsuse põhjendamisel silmas pidada kogu riigi huve, suuremaid eesmärke ja raha mõistlikku kasutust. Ei ole mõistlik säilitada ega luua meetmeid, mis töötavad eesmärkide saavutamisele vastu. Kliima- ja keskkonnaküsimused on järjest prioriteetsemad nii avalikkuse kui ka erasektor silmis. Seetõttu kasvab ka nende poliitiline olulisus. Oluline on mõjusid kaaluda ja leida kompromisse. Meetmetest loobumine saab olla etapiviisiline ja kompensatsioonimehhanisme välja pakkuv.

Muutused peavad olema põhjendatud ja protsess läbipaistev

58. Riigikontroll toetab ekspertide arvamust, et muutuste elluviimine peab olema läbipaistev, s.t hästi põhjendatud ja kaasav. Riigi sekkumine vaba turu toimimisse, andes toetusi ja tehes soodustusi, peab olema põhjendatud ning üldjuhul ajutise ja kahaneva iseloomuga. Seetõttu tuleb meetmete kehtivusajale seada kindlad tähtajad, hinnata meetme mõjusid ja ka eesmärgipärasust. Ka tuleb anda infot toetuste suuruse, kasusaajate, mõjude, tõhususe/mõjususe, toetuse eesmärkide täitmise kohta.³⁵

Keskkonnakahjulikest toetustest vabanemine on osa Euroopa roheleppe elluviimisest

59. Keskkonnakahjulikest toetustest võiks koostada eraldiseisva aruande, nagu on teinud mitmed riigid. Oluline on aga näha selle seost muude tegevuste ja algatustega.

60. Keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamine ja kaotamine aitab kaasa ELi rohelise kokkuleppe elluviimisele, mille eesmärk on muuta riikide eelarved keskkonnasäästlikumaks ja anda õigeid hinnasignaale, s.t et avaliku sektori investeeringud, tarbimine ja maksustamine peaksid aitama kaasa roheleppe eesmärkide täitmisele ja ühtlasi vabanetaks kahjulikest toetustest. Euroopa roheline kokkulepe viitab vajadusele teha liikmesriikides laiapõhjalised maksureformid, millega kaotataks toetused fossiilkütustele, nihutataks maksukoormus tööjõult saastamisele ja samas võetaks arvesse sotsiaalseid kaalutlusi.

³⁴ Euroopa Komisjoni projekt. Mapping objectives in the field of environmental taxation and budgetary reform: Environmentally Harmful Subsidies. 15. nov 2021 seminar [ettekanded](#). Projekti tulemused peaksid olema kättesaadavad 2022. a veebruarist.

³⁵ Vt Saksamaa toetuste andmise põhimõtteid: [27th Subsidy Report 2017–2020](#). Federal Ministry of Finance, 2019; [Achtundzwanzigster Subventionsbericht](#) (saksa keeles). 2021.

Teadmiseks, et

Saksamaa koostab aastast 1967 iga kahe aasta tagant riigi toetuste aruannet, mis sisaldab endas toetuste andmise põhimõtteid, aga ka hinnangut toetuste tulemuslikkusele, sh jätkusuutlikkuse seisukohast.

Vt Saksamaa [toetustepoliitika juhised](#) (lk 6). Nt:

- uued toetused peavad olema ajutised ja kahanevad;
- kõigi toetuste puhul peab regulaarselt hindama nende eesmärgipärasust, tõhusust ja läbipaistvust;
- eelistama peaks sihtotstarbelisi toetusi maksuerisustele.

Teadmiseks, et

Soome riigieelarves antakse igal aastal hinnang keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevatele toetustele.

61. Mitmed riigid ongi algatanud toetuste-, maksu- ja eelarvepoliitika reformimise, kus keskkonnakahjulike toetuste kaotamisega nähakse võimalust vabastada riigieelarve raha ja samas kasvatada ka tulusid (nt saamata jäänud tulu arvelt või õiglaste hindade ning väliskulude arvestamisega hindadesse). Ka peetakse oluliseks teha struktuursemaid maksumuudatusi, sh tõsta keskkonnamakse (raiskamisele, saastamisele) ning langetada tööjõumakse.

62. Riigikontroll leiab, et riigi toetuste või maksuerisuste puhul on oluline arvestada muutuva maailma ja uute arengutega, sh vajalike muudatustega riikide maksusüsteemides.³⁶ Näiteks on kütusemaksud (aktsiis) küll mugav moodus riigieelarvesse raha saada ja näiteks teede ehitust ja korrashoidu finantseerida, kuid transpordivaldkonna kiire elektrifitseerimine vähendab seda tulu kiiresti. Seega võiks sobivaks lahenduseks riigitulude seisukohalt olla pigem sõidukite maksustamine ja teetasud.³⁷

63. Riigikontroll leiab, et riigieelarvete keskkonnasäästlikumaks muutmine³⁸ ja Euroopa Liidu kestlike investeeringute hõlbustamise raamistiku³⁹ rakendumine kannavad suundumust, et kõigi riigi toetuste ja investeeringute tegemisel peab arvestama keskkonnaküsimustega ning keskkonda negatiivselt mõjutavad tegevused ei ole aktsepteeritavad. Seega ei ole aktsepteeritavad ka toetused, mis otse või kaude keskkonda negatiivselt mõjutavad.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

³⁶ Eestis on tegelenud maksusüsteemiga Arenguseire Keskus, vt uurimussuund: „[Tulevikukindel maksustruktuur](#)“; 19.11.2021. a konverentsi „Kas Eesti maksusüsteem vajab muutmist?“ [materjalid](#).

³⁷ Kai Schlegelmilchi (Saksamaa Föderaalne Keskkonnaministeerium) 10.06.2021. a ettekanne „[Successes and Challenges in the Reform of Environmentally Harmful Subsidies](#)“, lk 21–45.

³⁸ [Green Budgeting Practices in the EU](#). European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021.

³⁹ ELi nn [taksonoomia määrus](#), mille eesmärk on defineerida, milline majandustegevus on keskkonnasäästlik, ning anda sellega juhiseid erasektorile kestlike investeeringute tegemiseks.

Auditeeritute kommentaarid ülevaate kohta

Riigikontroll saatis ülevaate kommenteerimiseks Keskonnaministeeriumile (vastus 17.02.2022), Rahandusministeeriumile (vastus 21.01.2022), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (vastus 20.01.2022), Maaeluministeeriumile (vastus 18.01.2022) ja Statistikaametile (vastus 18.01.2022).

Kommentaari ülevaate kohta

Keskonnaministeerium: leiame, et see raport on tervitatav ja asjakohane, kuna keskkonna- ja kliimaeesmärkide käsitlus peab üha täpsustuvate sihtide ja meetmete vaates olema kajastatud ka riigi majanduslikus ja eelarvelises vaates. Erasektorile on roheline ülemineku kulud akuutne küsimus nii kestliku rahastuse uute tingimuste kui ka kasvava avalikkuse ootuse ja regulatiivsete muudatuste oludes. Samaväärselt vajavad roheline ülemineku kulud põhjalikku käsitlust, selgitust ja põhjendusi ka avalikus sektoris. Avaliku sektori piiratud vahendite kontekstis on oluline, et oleme terviklikult hinnanud seda, kas mõni riigi meede võib olla keskkonna- ja kliimaeesmärkidega vastuolus ja tekitada täiendavaid kulusid ühiskonnale. Samaväärselt oluline on see, et hinnataks ka seda, missugusel viisil saaksid meetmed luua soodsama pinna keskkonnakestlikele tegevustele ja ettevõttele, et edendada rohehüpet nii majanduslikus kui ka keskkonna võtmes.

Nõustume sellega, et keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevate majandusmeetmete (edaspidi raporti järgi „keskkonnakahjulike toetuste“) väljaselgitamiseks ja hindamiseks peaks olema selge mandaat. Nagu ka raportis toodud, on meetodid selliste meetmete väljaselgitamiseks olemas, kuid nende rakendamiseks oleks vajalik ühtse süsteemi kokkuleppimine poliitika-kujundamiseks kui ka olemasoleva olukorra detailsem kaardistus vastavalt prioriteetidele. Samuti on vajalik sellise ülesande jaoks täpsem protseduur, kas läbi õigusloome hea tava, muude tingimuste või Vabariigi Valitsuse ülesande sellised tegevused tuvastada ja läbi analüüsi teha ettepanekud, kuidas edaspidi võimalikke keskkonda kahjustavaid aspekte täpsemalt arvestada.

Ühe Euroopa Liidu suunana on see juba asjakohane „ei kahjusta oluliselt“ (inglise keeles *do no significant harm* ehk NDSH) printsiibi rakendamise tõttu. See on eeldus ka Euroopa Liidust rahastatavate meetmete rakendamisel läbiva kriteeriumina. Euroopa Liidu kestlike investeeringute hõlbustamise raamistiku⁴⁰ rakendumine kannab suundumust, et kõigi riigi toetuste ja investeeringute tegemisel peab arvestama keskkonnaküsimustega ning keskkonda negatiivselt mõjutavad tegevused ei ole aktsepteeritavad. Seega ei ole aktsepteeritavad ka toetused, mis otse või kaude keskkonda negatiivselt mõjutavad.

Keskonnaministeerium on valmis keskkonnakahjulike toetuste tuvastamise projekti panustama, sh kogu haldusala pädevusega, kuid oluline on kokku leppida keskkonnakahjulike toetuste kriteeriumides ja ulatuses, et seda mõistetak ühetaoliselt, sõltumata sellest, kes toetusi välja selgitab ja hindab. Mandaat ja ülesanne peaksid Keskonnaministeeriumi hinnangul olema antud Vabariigi Valitsuse tasemel. Näeme, et protsess peaks olema läbiv ülesanne kõigi ministeeriumide jaoks ning vastav ülesanne ja vastutus tuleks selgelt defineerida. Hindamise protsessi osas leiame, et selleks tuleks näha ette ka selle läbiviimiseks vajalikud ressursid. Lisaks tuleks sõnastada Vabariigi Valitsuse poolt oodatavad tulemid ja sihid, et keskkonda potentsiaalselt kahjustavate toetuste hindamise osas ettepanekute tegemisel seda arvesse võtta.

Pikas perspektiivis peame oluliseks, et keskkonda kahjustada võivate toetuste või muude majandusmeetmete jaoks on seatud hindamise raamistik, mille abil uusi meetmeid vältida ja olemasolevate osas teha teadlikke ja mõõdetavaid otsuseid. Oleme nõus selles valdkonnas täpsema raamistiku kujundamisega, et kriteeriumid, nende selgitused ja rakendamine oleksid vajalikul tasemel ühtlaselt kehtestatud.

Keskonnakahjulike toetustest vabanemise osas soovime kinnitada, et 8. Euroopa Liidu keskkonnaprogrammi raames lepiti kokku siht nende oluliseks vähendamiseks ja kaotamiseks ning riikidel tuleb kujundada lähenemine, kuidas see saavutada. Seega peaks selle teema käsitlus ja ettepanekud arvestama ka sellega, et vajalikul tasandil tuua otsustamiseks ja analüüsiks iga ministeeriumi jaoks võimalikud seonduvad majandusmeetmed, aga seda prioriseeritud viisil, nagu raportis on ka soovitusena välja toodud.

Rahandusministeerium: peame keskkonnale kahjulike mõjudega meetmete leevendamist ja viimaks lõpetamist väga oluliseks eesmärgiks ja toetame seda.

Võtame eelnõus esitatud ettepanekud teadmiseks. Arvestades, et tegu on peamiselt valdkonnaüleste ettepanekutega, mille elluviimine peaks aitama kaasa katusstrateegia Eesti 2035 sihtide saavutamisele, siis leiame, et koordineerijana võiks nimetatud strateegiat arvestades tegutseda Riigikantselei.

Ülevaatega seoses peame oluliseks juhtida tähelepanu järgmistele aspektidele.

Üldise kommentaarina leiame, et keskkonnaeesmärkide saavutamise huvides on näha nii siin ülevaates käsitletavate toetusi kui ka muid meetmeid laiemalt kui üksnes nende vahetu keskkonnamõju konkreetsel aastal. Näiteks ei ole lähiaastail reaalne katta energiatõhususe tegevuste tulemusel vähendatavat tarbimisvajadust üksnes energiat kohapeal tootes, salvestades, taaskasutades ja importides. Seepärast võib neil aastail olla riigi toimimise ja elanike hakkamasaamise seisukohalt vältimatu toetada nt talveperioodil fossiilenergia tootmist ja (võimalikult väikeste kadudega ja suure kasuteguriga) ülekannet ning kasutust. See mõistagi ei tähenda, et pikemas perspektiivis ei oleks eesmärk minna järk-järgult üle võimalikult suure osas taastuvenergia tootmisele ja tarbimisele ning seda võimalikult suure energiatõhususega ja väikeses mahus; seda eesmärki on asjakohane pidada silmas ka tasude ja toetuste süsteemi uuendamisel. Eeltoodu käib näiteks eelnõu punktis 32 toodu kohta ja on seotud punktis 4 asjakohaselt kirjutatuga: „Samas peab arvestama ka riigi teiste, nt sotsiaalmajanduslike eesmärkidega.“

Järgnevalt on toodud olulisemad kommentaarid eelnõu konkreetses punktides kirjutatu kohta.

Eelnõu punktis 5 esitatud tees, et keskkonnakahjulike toetused on üldjuhul ebaefektiivsed, tugineb mitmetele eeldustele, mis ei pruugi konkreetses olukorras täiel määral paika pidada. Näiteks on Eesti üks eesmärkidest energiamajanduse arengukavas (ENMAK 2030) energiatõhususe – selle saavutamiseks võib teatud vahemikel (mil siin toodetavast ja energiaühendusi pidi Eestisse tarnitavast taastuvenergiast ei piisa tarbimisvajaduse katmiseks) olla sotsiaalmajanduslikel põhjustel vajalik ja

⁴⁰ ELi nn taksonoomia määrus, mille eesmärk on defineerida, milline majandustegevus on keskkonnakestlik, ning anda sellega juhiseid erasektorile kestlike investeeringute tegemiseks.

põhjendatud toetada piiratud mahus ja tingimustel fossiilkütustel põhinevat energiatootmist. Taastuvenergia ja muu energia tootmise-tarbimise soodustamine ei pruugi teatud vahemikel olla ühiskonna ja riigi eesmärkide seisukohalt üksteist välistavad, vaid täiendavad sihid.

Eelnõu punktis 30 nimetatakse keskkonnakahjulike toetuste hulgas nt fossiilkütuste käitistele tasuta eraldatavaid CO₂ kvote (ühikuid). Samas eraldatakse Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi (EL HKS) direktiivi (2003/87) alusel nn süsinikulekke ohuga sektorite⁴¹ ettevõtetele avaliku olemasoleva reeglistiku alusel määratavas ulatuses ja määras tasuta CO₂ kvote selleks, et vältida CO₂ heite kandumist väljaspoole EL-i (see ei vähendaks nende süsinikulekke ohuga sektorite tootmisega tarbimismahte, vaid kannaks tootmisega seotud heite EL-st välja vähem rangete keskkonnanõuetega riikidesse ja seeläbi võiks ülemaailmses kontekstis CO₂ heitkoguseid halvemal juhul hoopis suurendada). Seega, kitsamalt võttes võib viidatud kvootide tasuta eraldamist küll käsitleda keskkonnakahjulikuna, ent laiemas (ülemaailmses) kontekstis võib nende mõju olla teistsugune – teatud juhtudel ka koguheitte vähendamise seisukohalt soodne.

Eelnõu punktis 13 viidatakse: „Energeetikavaldkonna majandusmeetmeid peetakse keskkonnale kahjulikuks, kui nad muudavad tooted tarbijatele soodsamaks ning motiveerivad sellega energiat tarbima.“ Samas võib nt maksustamisel määrade diferentseerimisega soodustada eelistama väiksema negatiivse keskkonnamõjuga energialiikide kasutust saastavamatele, seega võib sellisel diferentseerimisel olla hoopis positiivne keskkonnamõju.

Eelnõu punktis 40 viidatakse: „Teiste riikide töodes toodud analoogiate põhjal on Eesti rahaliselt kõige suuremad transpordivaldkonna keskkonnakahjulikud toetused seotud kütuste maksuerisustega“, eraldi on nimetatud erimärgistatud diislikütuse kasutamist. Juhime tähelepanu, et ilma viitamata usaldusväärsele metoodikale ja vastavale uuringule ei ole õige automaatselt eeldada, et erimärgistatud diislikütuse (EDK) aktsiisoodustusel võiks olla oluline mõju keskkonnaseisundi halvenemisele. EDK madalamast aktsiisimäärast tulenevalt on selle kütuse lõpphind koos käibemaksuga umbes 0,33 € võrra liitri kohta madalam võrreldes standardmääraga diislikütusega. Arvestades kütusekulu suure osakaaluga põllumajandustootja sisendkuludes, ei ole usutav, et suhteliselt kõrge EDK omahind mõjutaks põllumajandustootjaid EDK-d rohkem kasutama võrreldes olukorraga, kus vastavat soodustust ei oleks. Põllumajandustootjatel puuduvad üldjuhul ka reaalselt kasutatavad keskkonnasõbralikumad alternatiivid (nt biometaanil või taastuvaist energiaallikatest toodetud vesinikul sõitvad traktorid jm põllumajandustehnika) ning Eesti aktsiisipoliitika valikud ei mõjuta otseselt selliste alternatiivide teket ja arengut. Seega tekib küsimus, milles konkreetselt seisneb EDK meetme keskkonnakahjulikkus. Samuti tuleb arvestada, et juhul kui sellist aktsiisoodustust Eestis põllumajanduses mitte rakendada (seda ei tee 2022. a alguse seisuga Euroopa Liidu liikmesriikidest vaid kolm), siis tõstab kallim kütuse hind kodumaise toidu hinda ja kättesaadavust meie tarbijatele. Sissetoodava toidu puhul tuleb aga arvestada, et toaraine kasvatamisel kasutati maaharimisel soodusmääraga diislikütust; samuti võib toidu mujalt sisse toomisel eeldada kaubaveo negatiivset keskkonnamõju, mis võib sinne piiratud ulatusega soodusmäär mõju oluliselt ületada.

Eelnõu punktis 41 viidatakse: „Transpordivaldkonna majandusmeetmed võivad olla vastuolus teiste meetmetega. Näiteks on diislikütuse aktsiisimäär alandamine pärssinud elektrisõidukite kasutamist.“ See väide on võetud ajalehe Äripäev avaldatud artikli arvamusest, mille koostas Eleporti tegevjuht. Jääb selgusetuks, millistele andmetele tuginedes nii väidetakse ja miks Riigikontroll jagab sama arvamust. Eleporti esindajad ei saa selles küsimuses pidada neutraalseks osapooleks, sest nende äri edukus ja tulevikuperspektiiv sõltub otseselt elektriautode kasutajate arvust ning vastava sektori arengust. Kas transpordisektori elektrifitseerimise esmaseks arengupiduriks ei ole pigem elektrisõidukite oluliselt kõrgem hind võrreldes sise põlemismootoriga sõidukitega, mis on pärssinud sõidukipargi elektrifitseerimist? Kui võrrelda omavahel elektrit kasutavat sõidukit ja diislikütust kasutavat sõidukit, siis energiaühiku kohta on diislikütus võrreldes elektrienergiaga mitukümmend korda kõrgemalt aktsiisiga maksustatud. Seega eelistatakse aktsiisiga maksustamisel elektrienergia kasutamist transpordis, mitte vastupidi.

Ülevaate lisa C: „Keskkonnamõju“ rubriigis on jäetud tähelepanuta asjaolu, et võrreldes üksnes fossiilenergiat kasutavate energiatootmiseseadmetega on koostootmiseseadmed keskkonnasõbralikumad ning nende hulgas omakorda peetakse tõhusa koostootmise režiimil elektri- ja soojusenergia koostootmist oluliselt keskkonnasõbralikumaks kui „mittetõhusat“ koostootmist. Seega fossiilkütust kasutatavalt seadmetelt tõhusa koostootmise režiimil elektri- ja soojatootmiseseadmete üleminekuks kaasneb selgelt negatiivse keskkonnamõju vähendamine. Täiemahulisele taastuvenergia kasutusele üleminek võtab veel aastaid ja toimub eeldatavasti järk-järgult, seepärast on küsitav, kas selles näites viidatud toetusi on põhjendatud vähemalt lühemas perspektiivis keskkonnakahjulikena käsitleda. Algse eesmärgi kohta antud hinnangus ei näi olevat arvestatud, et muuhulgas on peetud silmas (elektri ja soojuse) koostootmise tõhusust, sh alternatiivsete energiatootmiseseadmetega võrreldes suuremat kasutegurit. Eeltoodust lähtudes kordame ettepanekut esitada lisa C näitena kohasemalt valitud „keskkonnakahjuliku toetuse“ meetmele.

Ülevaate lisa D koostas Riigikontroll valikulise nimekirja võimalikest majandusmeetmetest, mis on Eestis keskkonnaeesmärkidega vastuolus. Nimekirja põhineb teiste riikide välja selgitatud keskkonnakahjulikel toetustel ning nende analoogil Eestis.

Lisa D tabeli IV real on nimetatud Eestis energiamahukatele ettevõtjatele rakendatav elektri- ja maagaasiaktsiisi soodusmäär. Meetme selgituses on viidatud üksnes gaasile. Ka ei ole meetme maksumus selgelt välja toodud. Juhime tähelepanu, et energiamahukatele ettevõtjatele võimaldatav elektriaktsiisi soodustus on 0,5 € MWh kohta. Aktsiisi osakaal moodustab praegu energiamahukatel ettevõtjatel elektrienergia tarbimisega kaasnevatest kogukuludest sedavõrd marginaalse osa (alla 1%), et ei mõjuta tõenäoliselt eraldiseisvalt üldse ettevõtja käitumist keskkonnahoiu vaatest. Ka tuleb arvestada, et Eestis on soodustusele kvalifitseerimise tingimuseks ettevõtja energiajuhtimissüsteemi vastavus ISO 50001 standardile. Selle rahvusvahelise standardi eesmärk on aidata organisatsioonidel sisse seada süsteeme ja protsesse, mis on vajalikud energiatulemuslikkuse parendamiseks, sealhulgas energiatõhususe, energia kasutamise ja tarbimise optimeerimiseks. Vastavus standardile tagab eeldatavalt, et ettevõtja on teinud kõik selleks, et viia energiakulud miinimumini. Kokkuvõttes jääb meile ebaselegeks, millistele kriteeriumidele ja metoodikale tuginedes on tuvastatud energiamahukatele ettevõtjatele rakendatava elektri- ja maagaasiaktsiisi soodusmäär võimalik vastuolu Eesti keskkonnaeesmärkidega.

Oluline on ka, et aktsiisi on oma olemuselt tarbimismaks, mistõttu ei olegi põhjendatud sellise energia maksustamine, mida kasutatakse energiatoodete tootmisel. Eesmärk on vältida toepelt maksustamist. Näiteks on Eestis aktsiisist vabastatud maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks, ja elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks. Samuti on aktsiisist vabastatud kütuse tootja toodetud kütus, mida kütuse tootja kasutab enda territooriumil kütteinena või statsionaarses mootoris kütuse tootmisprotsessis. Need aktsiisivabastused on lisa D nimetatud kui potentsiaalselt keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad.

⁴¹ https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en#ecl-inpage-1251

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium: täname Teid võimaluse eest ülevaatele meiepoolset seisukohta anda. Leiame, et selline ülevaade keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevatest majandusmeetmetest on vajalik ning kasulik. Näeme, et ülevaate eelnõus on veel mõningaid kitsaskohti, mida saaks järgmiste märkustega arvestamisel lahendada ning seeläbi aruannet tugevdada:

1. Läbivalt on analüüsis arvestatud, et majanduses kehtivad ainult lineaarsed seosed ning kordagi ei vaadata majandust kompleksüsteemina. Näiteks diiselkütuse aktsiisi juures ei arvestata seda, et kõrgema aktsiisi puhul tangitakse naaberriigis. Samuti kui Eesti ei tooda põlevkiviõlist tooteid, siis nõudlust see reaalselt ei vähenda ja sarnaseid naftatooteid toodetakse mõnes teises riigis ja võimalik, et oluliselt saastavamal moel. Samuti ei saa keskkonnatasude madalamaid määrasid alati käsitleda toetusena, nagu läbivalt käesolevas ülevaates on tehtud.

2. Leiame, et fossiilkütuse teadus- ja arendustoetuseid ei saa automaatselt liigitada keskkonnakahjulikeks toetusteks. Nende uuringute tulemusel võib fossiilse toorme kasutamise keskkonnajalajalg märkimisväärselt kahaneda, mis evib ilmselget positiivset keskkonnamõju.

3. Kui hindamine hõlmab ka mitтетөгutsemist, vajaks see väga tugevat ja üheselt tunnustatud teaduslikku alust/metodoloogiat. Praegusel juhul jääb mitтетөгutsemise sisuliseks analüüsimiseks metodoloogiline baas ahtaks, mistõttu on sellest tulenevad järeldused pigem spekulatiivse iseloomuga.

4. Ülevaate järeldused on väga nõrgalt või kohati pigem üldse mitte seotud analüüsi sisuga. Näiteks lk 1 on kirjas: „Selleks et kasutada mõistlikult riigi raha ning toetada sotsiaalmajanduslike eesmärkide saavutamist keskkonnaeesmärke kahjustamata, tuleks astuda järgmised sammu.“ Samas järgnevalt on vaid toodud näiteid, kuidas leida keskkonna eesmärkidega vastuolus olevaid meetmeid, aga puuduvad igasugused viited sellele, kuidas või kas üldse on võimalik riigi sotsiaalmajanduslike eesmärgi täita ilma keskkonna eesmärkidega vastuollu minemata. Leiame, et analüüsi tõsiseltvõetavuse parandamiseks oleks vajalik viidatud puudus kõrvaldada.

5. Nõustume, et võimaliku keskkonnakahju tuvastamist toetusmeetmete väljatöötamisel saab mõjuanalüüsi käigus paremini tuvastada ja välja tuua, ent see peaks olema üldise kvaliteetse ja sisulise mõjude hindamise üks osa, tagamaks mõjude hindamise kompleksus ja terviklikkus. Võimalikud kvaliteedi puudujäägid tuleks seega lahendada üldise mõjude hindamise kvaliteedi parandamise tegevuste raames, sh mõjude järeldamise kontekstis.

6. Analüüsile lisaks täiendavat väärtust võrdlused teiste riikidega, arvestades ELi turu eripärade. See võrdlus võiks olla oluline teadmine võimalike keskkonnakahjulike toetuste ümberkujundamiseks ning Eesti seisukohtade kujundamiseks tulevaste ELi algatuste puhul. Otstarbekas oleks analüüsida, kas keskkonnakahjulikke toetusi Eesti poolt leidub ka rahvusvahelises kontekstis, et vältida olukorda, kus toetusi saavad näiteks keskkonnakahjulikke tegevusi toetavad organisatsioonid või projektid. Isegi kui siduvate kokkulepete alusel ei oleks Eestil võimalik toetust lähiajal lõpetada, oleks see selgeks indikatsiooniks, mis projekte tuleks tulevikus vältida ning mis seisukohti rahvusvahelise koostöö puhul esitada.

7. Koostatud võiks olla ka n-ö „hall“ nimekiri – tuua välja, mis on need keskkonnakahjulikud toetused/tegevused, mis on samal ajal lühikeses plaanis ikkagi vajalikud, et Eesti majandus saaks pikemas perspektiivis suuremate keskkonnaalaste eesmärkidega hakkama. Ühtlasi võiks välja tuua ka neid keskkonnakahjulikke toetusi, millele pole hetkel alternatiive. Keskkonnatasude hindamine võib olla keeruline vastava meetodika puudumise tõttu. Näiteks sõltub tarbijate gruppide mõjutamine konkreetse riigi omapäradest ning üldine meetodika ei pruugi õiget vastust anda. Mõnes valdkonnas ei pruugi käesoleval ajal olla piisavalt informatsiooni, et toetuste keskkonnakahjulikkust (või mõju laiemalt) hinnata. Seetõttu võiks olla lisaks „hallile“ nimekirjale ka erilist tähelepanu vajav nimekiri toetustest, mida tuleks hinnata siis, kui tekib selleks vajalik teave.

8. Näited keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevatest meetmetest on küllaltki ühekskülged ja meelevaldselt valitud. Näiteks on keskkonnaeesmärkidega vastuolulisena esitatud meetmena kirjeldatud töhusa koostootmise toetust, sest sellest meetmest saab toetust maagaasist elektrienergia tootmiseks. Lisaks keskkonnaeesmärkidele on riigil ka teisi eesmärgi (näiteks elektrienergia varustuskindluse tagamine). Tõhusa koostootmise toetamine panustab üheaegselt nii keskkonna- kui ka varustuskindluse eesmärkidesse, sest tõhusalt koostootmise režiimis toodetud elektri keskkonnamõju on oluliselt madalam kui meie vajadusteks elektri tootmine mittetõhusal viisil.

9. Lõikes 35 on viidatud, et probleemkohaks on ka suure energiatarbimisega ettevõtete toetamine. Siin on mõeldud ilmselt kõrge energiantensiivsusega tarbijatele madalama aktsiisimäära rakendamist. Märgime, et selle madalama aktsiisimäära saamise eelduseks on, et ettevõtte tegeleb oma tootmise energiatõhusamaks muutmisega ning seega see meede aitab suunata selliseid suure tarbimisega ettevõtteid energiasäästule⁴², mitte ei soodusta ülemäärast tarbimist. On paratamatu, et osa ettevõtete vajavad oma tegevuste jaoks rohkem energiat kui teised ning soovime olla samas ka atraktiivne keskkond investeringuteks ja töökohtade loomiseks.

10. Ülevaates nimetatakse diiselkütuse madalamat aktsiisimäära võrreldes bensiiniga toetuseks. See on küllaltki meelevaldne järeldus. Mõlemad kütuseliigid on maksustatud aktsiisidega, samuti täies mahus käibemaksuga. Lõigu 38 põhjal võib järeldada, et kui bensiini aktsiisi tuua alla diisliga samale tasemele, siis ei ole enam negatiivset keskkonnamõju, kuna maksustamine on võrdsustunud. Antud järeldus ei tundu samuti loogiline.

11. Lõigus 38 on viidatud allikat (nr 23) valesti kasutatud. Kuigi artikli pealkiri räägib diisliaktsiisi tõusust, siis ei ole antud artiklis mitte mingit võrdlust riikidevahelisele diislikütuse aktsiiside erinevustele. Vaadatakse vaid automaksude osakaalu keskkonnamaksude kogusummast, mis antud kontekstis ei ütle midagi, kuna Eestis teatavasti tõesti automakse ei kasutata.

12. Lõigus 33 nimetatud tasu alanemine ei hakka kehtima 2022. aasta algul.

13. Juhime tähelepanu, et struktuurivahenditest finantseeritavate toetusmeetmete puhul viiakse läbi regulaarseid vahehindamisi, mis mh peavad välja selgitama meetmete eesmärgipärasuse. Seega on punkt 24 praeguses sõnastuses liialt üldistav.

Maaeluministeerium: Maaeluministeerium nõustub, et riik ei peaks majandusmeetmetega soodustama tegevusi, mis aitavad kaasa keskkonna saastamisele või elupaikade kadumisele. Sellised tegevused võiks kaardistada, nende mõju hinnata ning neid vastavalt muuta või neist loobuda.

Samas, lugedes mitmeid ülevaates toodud näiteid, on siiski keskkonnakahju ainuüksi selle kaudu, et meetmed intensiivistavad põllumajandustegevust või kalapüüki, küsitav. Põllumajanduse näidetena (p 43 või 45) toodud väetiste suurem kasutamine või

⁴²Aktsiisi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse paragrahvi 202 lõike 3 punkti 2 kohaselt peab sellist soodusmäära kasutava ettevõtja energijuhtimissüsteem vastama standardile EVS-EN ISO 50001.

loomakasvatuse intensiivsus ei määra iseenesest keskkonnaohtu ja olulisem on, milliseid tootmisviise ning agrotehnilisi võtteid kasutatakse.

Sama kommentaar on ka kalandusfondi toetuse kohta. Nii aruande lisas D kui ka põhitekstis nimetatakse keskkonnakahjulikuks toetuseks kalandusfondi toetust ja selgitatakse, et kalandussektorile suunatud toetustest loetakse keskkonnakahjulikuks neid toetusi, mis intensiivistavad kalapüüki ja saastavad keskkonda. Aruandest aga ei tule välja, millise kalandusfondi toetuseid täpsemalt Riigikontroll on silmas pidanud. Leiame, et sellisel kujul info esitamine on lugejat eksitav. Palume eelnõus välja tuua konkreetne kalandussektorit toetav fond ja toetusmeetmed, mida on silmas peetud.

Teiste riikide näited ei ole ka sageli meie oludesse sobivad, sest põllumajandusmaa osakaal või põllumajanduse intensiivsus ei ole võrreldavad. Ka aruande lisas D nimetatud näited Eesti keskkonnakahjulike toetuste kohta ei ole meie hinnangul asjakohased.

Seejuures ei pea Maaeluministerium keskkonnateemat toidujulgeoleku tagamisel sugugi väheoluliseks, vastupidi – nii kalandus- kui ka põllumajandussektori tegevusi suunatakse keskkonnahoidlikumaks, kasutades selleks enamasti EL fondide võimalusi.

Oleme endiselt seisukohal, et tagantjärele hindamisest on olulisem meetmete mõju, sealhulgas keskkonnamõju hindamine enne nende rakendamist, et keskkonnale kahjulikud meetmed rakendamiseni ei jõuaks.

Kalandussektori toetamiseks kasutab Eesti hetkel Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) vahendeid. Nimetatud toetuste andmise aluseks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 508/2014. Põllumajanduse ja maaelu toetamiseks kasutatakse peamiselt EL ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) I (Euroopa Põllumajanduse Tagatistfond ehk EAGF) ja II samba (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ehk EAFRD) toetusi. Nende toetuste andmise aluseks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrused nr 1305/2013, 1306/2013 ja 1307/2013.

EMKF, EAFRD ja tulevikus ka EAGF toetuste puhul on negatiivse keskkonnamõju ärahoidmiseks rakendatud abinõusid mitmel tasandil. Esiteks on Euroopa Komisjoni esitatud määruse eelnõule tehtud mõjude hindamine. Kõik rakendatavad meetmed on sätestatud EL õigusakti tasandil. Teiseks on määruses sätestatud nõuded, mis tagavad negatiivse keskkonnamõju ärahoidmise, nt on loetletud tegevused või kulud, mida ei tohi toetada, ja tegevused või keskkonnanõuded, mida kindlasti täitma peab. Nii on EMKF määruse artiklis 11 sätestatud tegevused, mis võivad intensiivistada kalapüüki ja mida toetada ei tohi (uute kalalaevade ehitamine, püügivõimsust suurendavad tegevused, investeringud, mis suurendavad kala leidmise võimekust jne) ja artikli 31 lõikes 2 (d) täiendavad nõuded. Kolmandaks on läbi viidud Eesti EMKF rakenduskava ja maaelu arengukava eelhindamine ja keskkonnamõjude strateegiline hindamine. Neljandaks viiakse EMKF või EAFRD puhul seaduses ettenähtud juhtudel läbi keskkonnamõjude hindamine projekti tasandil. Lisaks on kõik EAFRD ja EAGF pindala- ja loomatoetused seotud nõuetele vastavuse süsteemi, mis tähendab, et õigusaktidega põllumajanduses kohalduvate nõuete pakett alates keskkonnanõuetest toiduohutuseeni ja lisaks täiendavad nõuded, mida liikmesriigid sellele täiendavalt kehtestavad, on eelduseks, et toetust saada. Siinjuures tuleb rõhutada, et nõuetele vastavuse nõuete eest toetust ei maksta, küll aga rakendatakse nende rikkumisel halduskaristusi kõigi taotletud pindala- ja loomatoetuste kohta. Lisaks viiakse läbi EMKF rakenduskava ja maaelu arengukava järelhindamine ning nende tulemusi arvestame järgmise perioodi meetmete ettevalmistamisel.

Praegu valmistataksegi nii põllumajandus- ja maaelu- kui ka kalandussektori uueks rakendamisperioodiks. ÜPP üks peamisi eesmärke on keskkonnahoid. Uue perioodi ÜPP strateegiakava KSH aruanne ütleb, et kui ÜPP toetusi ei rakendataks, oleks negatiivne mõju keskkonnale suurem. KSH toob täpsemalt välja ka ÜPP strateegiakavaga planeeritud sekkumiste positiivse mõju keskkonnale.

Seega leiame, et EMKF ja ÜPP fondide kaudu rakendatavad meetmed põllumajandus- ja kalandussektori toetamiseks tagavad eraldi ja koosmõjus piisavalt võimalike kahjulike keskkonnamõjude ärahoidmise ja on valdavalt keskkonnale positiivse mõjuga. Kalandussektoris on sellisteks meetmeteks selektiivsete püügivahendite kasutuselevõtu toetamine, kalandussektori investeringud ressursitõhususse, mis aitavad vähendada CO₂ ja aitavad paremini ära kasutada olemasolevaid ressursse, samuti negatiivse keskkonnamõju vähendamise toetused jne. Põllumajanduspoliitika kaudu toetatakse muuhulgas erinevate keskkonnapraktikate kasutuselevõttu, pärandniitude hooldamist, turvasmuldade ja veekaitseliselt tundlike alade rohumaadena kasutamist, mahepõllumajandust, keskkonna- ja kliimainvesteringuid, biomajanduse arendamist ja keskkonnateadlikkuse tõusu.

Juhime tähelepanu ka mõnele konkreetsemale teemale.

Ülevaate punktis 42 juhib Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et riik annab valdkonnas laenugarantiisid ja kindlustustoetusi. Laenugarantiisid ja kindlustustoetusi pakuvad ka finantsasutused, kuid teatud juhtudel ei ole maapiirkonnas tegutsevatel ettevõtjatele laenu tooted kättesaadavad, kuna krediidiandjad hindavad maapiirkonna ettevõtete tagatise ebapiisavaks. Selliste finantstootude puudumisel on riik leevendanud tekkinud turutõrget, millele viitab ka meetme rakendamisele eelnenud eelhindamine. Aruande sissejuhatavas osas on selgitatud, et keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks takistusi ei ole. Seetõttu palume Riigikontrollil aruandes täpsustada ja hinnata, kuidas on eelpool nimetatud finantstooted keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed.

Juhime ka ülevaate koostajate tähelepanu lausele punktis 46, et hetkel on ka kogu ELi ühine põllumajanduspoliitika keskkonnamõjude aspektist ülevaatamisel. Mullu detsembris võeti vastav Euroopa Parlamendi ja Nõukogu õigusaktide pakett vastu ning see sisaldab nii uut keskkonnaarhitektuuri kui senisega võrreldes oluliselt suuremat keskkonnaambitsiooni.

Aruande lisas D tuuakse keskkonnakahjuliku majandusmeetmena välja kalurite kütuseaktsiisivabastus. Juhime tähelepanu, et Euroopa Liidus ei ole sellist otse kalandussektorile suunatud majandusmeetmed. Selgitame, et Euroopa nõukogu energia maksustamise direktiivi nr 2003/96 kohaselt ei ole tegemist kalandussektorile suunatud majandusmeetmega, vaid tegemist on kogu Euroopa Liidu meretranspordi korraldusega. Nimelt direktiivi nr 2003/96 artikkel 14 kohaselt peavad liikmesriigid maksust vabastama energiatooteid, mida tarnitakse ka kasutamiseks laeva mootorikütusena ühenduse territoriaalvetes sõitmiseks. Eestil ei ole õigust direktiivis sätestatud vastupidiselt rakendada ja kehtestada meretranspordile eraldi energiamaks. Vastasel juhul põhjustaks see märkimisväärsed erinevused energia maksustamisest vahel Euroopa Liidu liikmesriikides ja kahjustaks Euroopa Liidu siseturu nõuetekohast toimimist ning soodustaks liidus konkurentsimoontuse teket.

Teiste riikide näitel loetakse aruande eelnõu kohaselt põllumajanduses Eesti keskkonnale kahjulikeks majandamismeetmeteks ELi põllumajandustoetustena rakendatavaid põllumajandus- ja regionaaltoetusi, toetusi loomakasvatusele ja -tapmisele ning toetusi turundusele. Sellise üldistustaseme puhul on keeruline arvata, milliste meetmetega on tegemist ja milles nende keskkonnale kahjulik mõju avaldub. Nt palume selgitada, milles seisneb regionaaltoetuste negatiivne keskkonnamõju. Samuti

juhime tähelepanu, mitmeid viidatud toetusi, nt tapatoetus, EL-s ei rakendata. Meie seisukohta EL toetuste kohta on pikemalt selgitatud eespool.

Lisas tuuakse keskkonnakahjuliku meetmena välja ka erimärgistusega diislikütuse madalam maksumäär põllumajandussektoris. Selgitame, et eriotstarbelise diislikütuse aktsiisiseodustuse rakendamisel arvestatakse erinevate EL-i õigusaktidega, mis sätestavad aktsiisiseodustuse rakendamiseks tingimused (oleme viited nendele varasemas etapis saanud).

Toidutootmine ilma vastava tehnikata ei ole tänapäeval enam sisuliselt võimalik. Samas on kõik sisendid, sealhulgas kütus, põllumajandustootja jaoks kulu ja meil ei ole alust arvata, et soodustuse tõttu põllumajandustootjad kütust rohkem kasutaksid. Selgitasime ka, et kuna põllumajanduses kasutatav tehnika (eelkõige kombainid, traktorid) ei ole veel uutele kaasagsetele kütustele üle läinud ja elektri- või vesinikutehnoloogiaga põllumajandustehnika ei ole kättesaadav, ei ole põllumajanduses diislikütusele veel head alternatiivi. Seetõttu on põllumajanduses ja kalanduses kasutatava diislikütuse aktsiisiseodustuse jätkamise võimaluse ette näinud ka Euroopa Komisjon, kes avaldas 14.07.2021. a nõukogu direktiivi eelnõu, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise liidu raamistik (nn energiamaksustamise direktiivi eelnõu⁴³). Eelnõu üldine suund on fossiilkütuse maksuvabastuste kaotamisele, kuid põllumajandus- ja kalandussektorile nähakse kõnealuse direktiivi eelnõu kohaselt ette õigus jätkata aktsiisiseodustusega, kui järgitakse EL minimaalseid maksustamis-määrasid.

Majandusmeetmetest loobumise üks takistusi võib olla alternatiivi suurem negatiivne keskkonnamõju ja sellest arusaamiseks näivad ülevaates pakutud edasised sammud hea algus.

Täna Riigikontrolli senise hea koostöö eest ja oleme valmis tegema ka edaspidi igakülgset koostööd, et Maaeluministeeriumi haldusalas rakendatavad toetused ning teised majandusmeetmed oleksid riigi ja rahvusvaheliste keskkonnaeesmärkidega kooskõlas.

Statistikaamet: Statistikaamet nõustub vaatega, et eesmärgiga kasutada mõistlikult riigi raha ning toetada sotsiaalmajanduslike eesmärkide saavutamist keskkonnaeesmärke kahjustamata, on otstarbekas antud temaatika valitsemisalade ülene koordineerimine, nt määrates selleks vastutav valitsusasutus.

Statistikaamet tunnustab, et ülevaate peamine eesmärk on jätkata ühiskonnas arutelu läbi konkreetsete näidete, mis on need toetused, maksud, erandid, soodustused ja muu riigi poolt pakutav rahaline abi (otsene ja kaudne), mis avaldab keskkonnaeesmärkide saavutamisele negatiivset mõju. Samuti on positiivne, et Riigikontroll on välja toonud, mida Eesti riik on teinud keskkonnakahjulike toetuste (*environmentally harmful subsidies*, EHS) järk-järguliseks kaotamiseks.

Statistikaamet on nõus, et on oluline kasutada keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks olemasolevaid rahvusvahelisi meetodikaid, kohandades neid Eesti vajadustele vastavalt. Juhime tähelepanu, et Eurostat on alustanud meetodika väljatöötamist keskkonnamajanduslike arvepidamise määruse 691/2011⁴⁴ raames. Siiski ei ole jõutud veel ühtsete kriteeriumite ja meetodikani ning olemas on mõnede riikide aruanded, millele Riigikontroll oma töös viitab. Põgusalt on keskkonnakahjulikest toetustest kirjutatud keskkonناسubsidiidumite ja sarnaste siirete käsiraamatus⁴⁵. Statistikaamet on arvamisel, et praegu õigusaktide ja arengukavade eelnõudele tehtavad mõjuhindamused saaksid olla oluliselt paremad ja põhjalikumad, eelkõige parema andmete kasutamise mõttes. Sihipäraselt, st antud juhul keskkonna- ning majandusmõjude seostamise osas, on tarvis välja töötada andmete kogumise, töötlemise ning jagamise korraldus, et võiksid tekkida andmestikud, mille põhjal oleks võimalik teha analüüsi majandusmeetmete kohta, mis on keskkonnaeesmärkidega vastuolus. See ei pruugi üldse tähendada uute andmete kogumist, vaid olemasolevate paremat ära kasutamist. Statistikaamet toetab lähenemist, et keskkonnakahjulike toetuste hindamine oleks regulaarne ja läbimõeldud tegevus, mis põhineks kokkulepitud kriteeriumitel, sest muutused keskkonnas on pikaajalised ning mitmekülgsed ja oluliste seoste mõistmiseks erinevate nähtuste vahel, on vajalik võimalikult suure hulga kvaliteetsete andmete olemasolu. Regulaarselt koostatavate ja terviklike andmebaaside põhjal loodud kvaliteetne statistika ning oskuslikult töödeldud suurandmete abil on võimalik koostada häid analüüse ning jõuda sisukate, teadmuspõhiste otsusteni.

Statistikaamet lähtub oma töös riikliku statistika seaduse § 17 lõike 6 alusel iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavast statistika programmist. Kuna tänaseni kinnitatud statistikaprogrammidest puudub statistikatöö, mis käsitleks keskkonna-eesmärkidega vastuolus olevaid majandusmeetmeid, ei ole sellesisulist statistikat Eestis koostatud ja avaldatud. Samuti ei ole Statistikaamet ka tellimustöödena analüüsinud/kogunud andmeid keskkonnakahjulike toetuste kohta Eestis.

Juhul, kui käesoleva diskussiooni tulemusena otsustatakse rakendada mingi keskne koordineerimise lahendus, mille tulemusel hakatakse ministeeriumite üleselt keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevate majandusmeetmete temaatikaga tegelema, on statistikaamet valmis koostööks, et välja töötada vastavad meetodikad, kavandada ja läbi viia andmete kogumine, koostada vajalikud andmestikud ning avaldada kokkulepitud statistika ja vajadusel teha ka sisuline analüüs.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0563&from=en>

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 691/2011 Euroopa keskkonnamajandusliku arvepidamise kohta (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 691/2011, 6. juuli 2011, Euroopa keskkonnamajandusliku arvepidamise kohta EMPs kohaldatav tekst – Publications Office of the EU (europa.eu)) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 538/2014, millega muudetakse määrust (EL) nr 691/2011 Euroopa keskkonnamajandusliku arvepidamise kohta (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 538/2014, 16. aprill 2014, millega muudetakse määrust (EL) nr 691/2011, Euroopa keskkonnamajandusliku arvepidamise kohta EMPs kohaldatav tekst – Publications Office of the EU (europa.eu)).

⁴⁵ Link käsiraamatule: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6923655/KS-GQ-15-005-EN-N.pdf/e3be619b-bb19-4486-ab23-132a83f6ff24?t=1570092920000>, keskkonnakahjulikud toetused on toodud ptk 1.5.

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk on juhtida tähelepanu asjaolule, et riik toetab tegevusi (otse või kaude), mis võivad olla vastuolus keskkonnaneesmärkide saavutamise ja seetõttu ei pruugita avalikku raha kasutada mõistlikult ning koormatakse riigieelarvet. Ülevaatega soovitakse juhtida riigiasutuste, eelkõige Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi tähelepanu sellele, et keskkonnaneesmärkide tõhusamaks saavutamiseks on vaja nendega potentsiaalselt vastuolus olevad majandusmeetmed välja selgitada, hinnata nende mõju (sh majanduslikku, sotsiaalset), tuvastada, mis on olnud takistuseks nendest loobumisel, ning otsustada, kuidas nende negatiivset mõju vähendada ja/või neist loobuda. Seejuures on oluline näha suuremat pilti, eri meetmete koosmõju ja teha vajaduse korral suuremaid muudatusi koostöös eri asutustega.

Ülevaate ulatus ja käsitlusviis

Ülevaates on kirjeldatud, kas ja kuidas on Eestis välja selgitatud ja hinnatud keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevaid majandusmeetmeid ja nende mõju ning milliseid samme on asutatud vastuoluliste meetmete muutmiseks või neist vabanemiseks. Rahvusvahelise kogemuse põhjal (rahvusvaheliselt välja töötatud metoodikate ja teiste riikide näidetel) on kirjeldatud, kuidas võiks toimuda keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevate majandusmeetmete väljaselgitamine, hindamine ja muutmine või neist vabanemine.

Ülevaates ei ole esitatud nimekirja kõigist Eesti keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevatest majandusmeetmetest ega arvatud välja kogusummat. Täpsemalt ei käsitleta nn mittetegutsemist, s.t majandusmeetmeid, mis võiksid olla kehtestatud, et saavutada keskkonnaneesmärke. Näited on toodud teiste riikide, rahvusvahelise kogemuse pinnalt.

Ülevaatega otsiti vastuseid järgmistele põhiküsimustele:

- Millised on Eesti keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed, lähtudes teiste riikide/institutsioonide kogemusest?
- Mida on Eestis tehtud keskkonnaneesmärkidega vastuolus olevate majandusmeetmete väljaselgitamiseks ja nendest vabanemiseks?

Ülevaate koostamise käigus tutvuti arvukate aruannete ja materjalidega, mis on seotud keskkonnanakahjulike toetuste väljaselgitamise ja hindamisega, sh Euroopa Komisjoni, Euroopa Keskkonnaagentuuri, Eurostati, Euroopa Keskkonnapoliitika Instituudi (IEEP), OECD, ÜRO, IMFi, Maailmapanga, Põhjamaade Ministrite Nõukogu jt materjalidega.

Teiste riikide kogemusega tutvumine

Selleks et tutvuda teiste riikide kogemusega, vaatas Riigikontroll lähemalt kaheksa riigi – Hollandi, Iirimaa, Itaalia, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome – tegevust keskkonnanakahjulike toetuste väljaselgitamisel ja hindamisel. Riikide valiku aluseks oli eelnev teadmine, et need riigid on koostanud keskkonnanakahjulike toetuste aruandeid ja astunud samme neist toetustest vabanemiseks. Tutvuti avalikult kättesaadavate materjalidega ning kontakteeruti otse aruannete koostajatega.

Intervjueritud

Ülevaate käigus intervjueriti/kontakteeruti järgmiste inimestega

Asutus	Nimi
Rahandusministeerium	Velda Buldas, Mari Lahtmets, Meriin Laos, Lauri Lelumees, Raoul Lättemäe, Priit Potisepp, Marek Uusküla
Keskkonnaministeerium	Imre Bányász, Külli Tammur, Aire Rihe
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Karel Lember, Kaupo Sempelson, Rein Vaks
Maaeluministeerium	Marika Adler, Katrin Rannik
Justiitsministeerium	Margit Juhkam, Uku-Mats Peedok
Statistikaamet	Grete Luukas, Kaia Oras
Maksu- ja Tolliamet	Peeter-Tanel Orro
Riigikantselei	Henry Kattago, Merilin Möls, Triin Reisner
Eesti Pank	Maris Leemets
AS Elering	Liis Kilik
Keskkonnaagentuur	Kristiina Ojamäe
Transpordiamet	Mari Jüssi
Läänemeremaade Nõukogu, keskkonnakorralduse ekspert	Valdur Lahtvee
SEI Tallinn	Helen Poltimäe
OÜ Roheplaan, keskkonnamõju strateegilise hindamise ekspert	Riin Kutsar
OÜ Tepsli, energiatõhususe ekspert	Siim Meeliste
Itaalia Ökoloogilise Ülemineku Ministeerium, keskkonnakahjulike ja -sõbralike toetuste kataloogi koordinaator; Rooma Ülikool, keskkonna globaalse juhtimise (<i>Environmental Global Governance</i>) professor; endine OECD maksu- ja keskkonnakomitee president	Aldo Ravazzi Douvan
Saksamaa Föderaalne Keskkonnaministeerium, loodus- ja keskkonnakaitse põllumajanduses töörühma juhataja asetäitja; Saksamaa Rohelise Eelarve (<i>Green Budget Germany</i>) ja Euroopa Rohelise Eelarve (<i>Green Budget Europe</i>) asepresident	Kai Schlegelmilch
Euroopa Keskkonnaagentuur	Stefan Ulrich Speck
Euroopa Komisjon, keskkonnapeadirektoraat, säästva arengu eesmärkide, roherahastamise ja majandusanalüüsi üksus	Miroslava Janda
Euroopa Kontrollikoda	Joanna Kokot
Saksamaa Föderaalne Keskkonnaagentuur, majanduslike ja sotsiaalsete keskkonnaküsimuste, säästva tarbimise osakond	Wolfgang Bretschneider
Iirimaa Statistikaamet, keskkonna- ja kliimaosakond	Clare O'Hara
Iirimaa Rahandusministeerium, fiskaalanalüüsi üksus, majandusosakond	Padraig O'Sullivan
Sloveenia Riigikontroll	Lejla Marinko, Igor Vosnjak
Rootsi Keskkonnakaitse Agentuur, keskkonnamajanduse koordinaator, osakonnajuhataja kohusetäitja, jätkusuutliku ühiskonna osakond	Johanna Farelius
Rootsi Statistikaamet	Ariun Byambakhorloo
Hollandi vabaühendus Inhoudelijk Medewerker Klimaat en Energie – Milieudéfensie (Friends of the Earth the Netherlands)	Sjoukje van Oosterhout

Prantsusmaa majandus-, rahandus- ja taasteministeerium	Alban Fauchon, Sania Matulic
Prantsusmaa riigikontroll	Isabelle Vincent
Soome Keskkonnaministeerium	Leena Ylä-Mononen
Soome riigikontroll	Tuula Varis
Konsultatsioonifirmad VVA ja RPA Europe S.R.L. – Euroopa Komisjoni tellitud uurimistöö „Mapping objectives in the field of environmental taxation and budgetary reform: Environmental Harmful Subsidies (EHS)“ läbiviijad	Lucas Porsch, Magdalena Klebba, Marco Camboni

Fookusrühm

Ülevaate koostamise käigus toimus fookusrühma arutelu, mille eesmärk oli kuulata osalejate seisukohti, mis on peamised takistused keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamisel ja muutmisel või neist vabanemisel Eestis, pakkuda välja, kes peaks teema eest Eestis vastutama ja kaasatud olema ning milliseid samme peaks astuma teemaga edasi minekuks. Arutelu toimus Zoomis ja selle kohta koostati protokoll.

Osalejad: Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium, Riigikantselei, Statistikaamet ja valdkonna eksperdid Helen Poltimäe (SEI Tallinn) ja Valdur Lahtvee (Läänemeremaade nõukogu), Riigikontroll.

Ülevaate lõpetamise aeg:

Detsember 2021.

Ülevaate meeskond:

Ülevaate meeskonda kuulusid Riigikontrolli auditiosakonna auditijuht Airi Andresson, vanemaudiitor Viire Viss ja audiitor Alar Jürgenson.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80080.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid keskkonnaga seotud majandusmeetmete valdkonnas

06.10.2008 – Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Keskkonnamäärkide toetuste hindamise meetodika

Enamasti kasutatakse keskkonnamäärkide toetuste väljaselgitamisel ja hindamisel OECD (vastavalt vajadustele kohendatud) meetodikat, mis koosneb kolmest nn tööriistast.⁴⁶

- 1) Kiire ülevaade (ingl *quick scan*), mis aitab poliitikameetmete arendamisel määrata kindlaks need toetused, mille muutmise võiks tõusta kasu nii majandusele kui ka keskkonnale. Seejuures üritatakse vastata kahele peamisele küsimusele:
 - Kas toetus täidab oma eesmärgi tekitada tulu soovitud sihtgrupile?
 - Kas toetus võib olla negatiivse keskkonnamäärkidega?

Meetodiga ei üritata leida seost toetuse olemuse ja suuruse ning tegeliku keskkonnamäärkide vahel. Seepärast hinnatakse kolme täiendavat tingimust: a) toetuse määr ja majanduses tekkiva väljundi mahule ja struktuurile; b) muude keskkonnamäärkide leevendav määr ja c) mõjutatud keskkonna suutlikkus tekkiva määrkidega toime tulla (lokaalse määrkide korral).

- 2) Kontrollnimekiri (ingl *checklist*), mis võimaldab hinnata, kas toetuse kõrvaldamine aitaks parandada keskkonnaseisundit. Kontrollnimekiri lähtub kolmest põhimõtteliselt küsimusest:
 - Millised tootmise, saaste ja ressursikasutusega seotud piirangud tulenevad õigusaktidest, standarditest ja sarnastest keskkonnamäärkide meetmetest? Kui poliitikameetmed suudavad toetuse keskkonnamäärkide vähendada, siis ei ole tõenäoliselt mõtet meetmest vabaneda.
 - Millised tehnoloogiad ja tooted võiksid varem subsideeritud tehnoloogiaid ja tooteid asendada? Kui alternatiivlahendus jätab samaks või suurendab keskkonnamäärkide, pole toetuse eemaldamine keskkonnamäärkide osas piisavalt põhjendatud.
 - Kuidas võiks reageerida subsideeritud sektor tingimuste muutmisele (nt tootmismahud, loodusressursside kasutamise mahud, hinnaelastsus, turuosa kujunemine)?
- 3) Integreeritud hindamine (ingl *integrated assessment framework*), mis üritab hinnata kulusid ja tulusid, võitjaid ja kaotajaid, eeldatavaid ja ootamatuid toetuste määrkide keskkonnale, majandusele ja sotsiaalsfäärile ja nende vahelisi kompromisse.

Majandusmeetmete (toetuste) tüübid

Eelarvesised toetused

- Otsene rahaline/vahendite ülekanne tootjatele ja tarbijatele (nt kapitalitoetus, sissetulekutoetus, väikese intressiga laenud) ehk sihtotstarbeline toetus;
- potentsiaalsed raha või kohustuste otseülekanded (nt õnnetusjuhtumite puhul vastutuse katmine, laenugarantiid);
- üldise infrastruktuuri pakkumine (nt kiirteed);
- valitsuse pakutavate infrastruktuuri ja teenuste alla omahinna teenustasud (mis ei kata nende rajamisega/teenuse pakkumise seotud kulusid), näiteks kindla tootja tarvis tee ehitamine;
- teadus- ja arendustegevuse toetamine;
- valitsuse poolt eelpool mainitud tegevuste teistele üleandmine.

Eelarv välised toetused

- Valitsuse loobumine tavaliselt laekuvatest tuludest või nende mitte sissenõudmine (nt maksu ümberarvutused/soodustused);

⁴⁶ Vt täpsemalt „[Environmentally Harmful Subsidies \(EHS\): Identification and Assessment \(2009\)](#)“. IEEP, 2009.

- maksusoodustused (erandid, hüvitised, krediit, maksumäära soodustused, maksude maksmise tähtaja edasilükkamine), tagasimaksmised;
- võlasoodustused (sissenõudmisest loobumine, võlgade ajatamine);
- turuhinna tagamine (nt fikseeritud hinnad, soodustused ja preemiad);
- õigusaktides toetavad mehhanismid (nt nõuded energiaallikate mitmekesistamisele);
- sissetuleku- või hinnatoetus (nt kvoodid tootmisele, soodustariifid); kaudne tulu täismaksumuse puudulikkuse tõttu;
- soodustingimustel turulepääs (nt soodustingimustel ehitus-, keskkonnalaad, kontroll ressursidele ligipääsu üle, muud turule ligipääsu piirangud);
- turu intressimäärast madalamad intressimäärad;
- alla turuhinna rendi/kasutuse maksmine ressursside kasutamise eest;
- tegevuste ja ressursside kasutuse väliskulude mitteametamine, sellest saadav kaudne tulu;
- valikulised erandid valitsuse standarditest/nõuetest;
- kiirendatud kulumi/amortisatsiooni rakendamine.

Kvantifitseerimine

Põhimõtteliselt peaks saama kõiki keskkonnakahjulikke toetusi panna rahalisse vääringsusse, s.t kui palju raha riik on eri kujul kas otse või kaude toetusena andnud. Suhteliselt lihtne on seda leida eelarveliste sihtotstarbeliste toetuste ja maksuerisuste, keerulisem eelarveväliste ja kaudsemate toetuste puhul. Kvantifitseerimiseks kasutatakse näiteks saamata jäänud tulu meetodit, hinnalae (ingl *price cap*) meetodit, ressursirendi meetodeid (kulude katmise meetod ja kaubanduslikust väärtusest väiksema hinna meetod), sotsiaalse piirkulu meetodit jms.⁴⁷ Itaalia keskkonnatoetuste kataloogis on meetmete kvantifitseerimise korral märgitud, kas saadud number on täpne (eelarvereal kirjas) või hinnanguline.

Juhiseid keskkonnakahjulike toetuste väljaselgitamiseks ja hindamiseks

- [Environmentally Harmful Subsidies \(EHS\): Identification and Assessment](#). IEEP, 2009.
- [Potentially environmentally harmful subsidies – definitions and approaches for measurement](#). Euroopa Komisjon, Eurostat, 2019.
- [Measuring Fossil Fuel Subsidies in the Context of the Sustainable Development Goals](#). UNEP, 2019.
- [The BIOFIN Workbook 2018: Finance for Nature. The Biodiversity Finance Initiative](#). United Nations Development Programme: New York, 2018, pkt 3, alaptk 3.4D „Supportive and harmful subsidies“, lk 61–63.
- [Toolkit to identify and reform incentives harmful to biodiversity](#). IEEP, 2017.

⁴⁷ Vt nt „[The Use of Economic Instruments In Nordic Environmental Policy 2010–2013](#)“. Nordic Council of Ministers, 2014; „[Environmentally Harmful Subsidies \(EHS\): Identification and Assessment](#)“. IEEP, 2009.

Lisa B. Teiste riikide kogemus keskkonnanäkahjulike toetuste väljaselgitamisel ja hindamisel

Riigikontroll tutvus kaheksa riigi – Hollandi, Iirimaa, Itaalia, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome – tegevusega keskkonnanäesmärkida vastuolus olevate majandusmeetmete kaardistamisel ja hindamisel.


Riik	Keskkonnanäkahjulike toetuste väljaselgitamise alus	Aruande vorm / regulaarsus	Vastutaja/koostaja	Valdkonnad / meetodika erisusi	Summa, miljardit eurot (a)*	Allikaid
Holland	2020. a töö ajendiks oli G20 riikide otsus kaotada ebaefektiivsed fossiilkütuse toetused.	Ühekordsed aruanded Eelarve koostamise käigus toimub regulaarne maksuerisuste ja toetuste hindamine	Hollandi Keskkonnanähindamise Agentuur (2011) (koostaja) Rahandusministeerium ja Majandus- ning Kliimapolitikaministeerium (2020) (tellija)	Transport, energeetika, põllumajandus (2011) 2020. a aruandes vaadati üksnes fossiilkütustega seotud toetusi. G20 riigid viivad läbi kollegiaalhindamisi keskkonnanäkahjulike toetuste väljaselgitamiseks.	5–10 (2011) 4,5 (2020)	Netherlands Environmental Assessment Agency (2011). PBL Note Environmentally harmful subsidies The Netherlands' Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies . OECD/IEA, 2020
Iirimaa	Riiklik (kliimamuutuste) leevenduskaava Valituse kliimategevuskava 2019	Regulaarne statistikaaruanne Üksikud eraldiseisvad aruanded	Statistikaamet (Eurostati metoodikale tuginedes) Ka Rahandusministeerium ja Keskkonnaagentuur on keskkonnanäkahjulike toetusi analüüsinud	Olulisemad valdkonnad: fossiilkütused, põllumajandus ja toit, transport, kaladus ja vesiviljelus. Jagavad otsesteks ja kaudseteks (maksukulu) toetusteks. Viimastel aastatel on keskendunud pigem fossiilkütuste toetustele.	4,1 (2016) 2,4 (2019, üksnes fossiilkütuste toetused, FSS)	Fossil Fuel and Similar Subsidies 2012–2016 . Central Statistics Office (CSO), 2017; Fossil Fuel Subsidies 2000–2019 (sh metoodika). CSO, 2021 The environmental impact of fiscal instruments . Economic and Social Research Institute, Environmental Protection Agency, 2018
Itaalia	Rohemajanduse ja ressursitõhususe seadus	Regulaarne (iga-aastane) spetsiaalne aruanne (nn meetmete kataloog)	Itaalia Ökoloogilise Ülemineku Ministeerium (endine Keskkonna-, Maa ja Mereministeerium)	Olulisemad valdkonnad: põllumajandus, energia, transport, muu, käibemaksuerisused. Iga meetme kohta koostatakse põhjalik nn ID-kaart. Meetmete kataloog sisaldab nii keskkonnanäkahjulike ja -kahjulike kui ka ebaselge mõjuga meetmeid. Tüübiti vaadatakse peamiselt otsest toetusi ja maksuerisusi.	21,6 (2021)	Keskkonnanäkahjulike ja keskkonnanäkahjulike toetuste aruanne 2019-2020 , Itaalia Ökoloogilise Ülemineku Ministeerium, 2021 (itaalia keeles, kokkuvõtte inglise keeles, lk 33–44), Italian catalogue of environmentally friendly subsidies and environmentally harmful subsidies 2016 (inglise keeles). Italian Ministry of Environment, Land and Sea, 2016;
Prantsusmaa	Riiklik biomitmekesisuse strateegia Riigieelarve seadus kohustab esitama eelarve lisa, mis hindab eelarve keskkonnanäkahjulike toetuste mõju.	Ühekordne aruanne keskkonnanäkahjulike toetustest (2011) Eelarve hindamise protsess (roheline eelarvestamine)	Sõltumatu uurimisinstituut France Stratégie (2011. a) (koostaja) Rohelise eelarvestamise protsessi eest vastutab Majandus-, Rahandus- ja Taasteministeerium (Ministère de l'Économie)	Rohelise eelarvestamise protsessis hinnatakse riigieelarve kulutusi kolmel skaalal: keskkonnale soodne, neutraalne/teadmata ja ebasoodne. Mõju hinnatakse kuue keskkonnanäkahjulike/mõjuteguri suhtes: kliimamuutuse ärahoidmine, kohanemine kliimamuutusega, veevarude kasutamine,	10 (2019)* (* üksnes otsesed kulutused riigieelarves)	Public Subsidies Harmful to Biodiversity . France Stratégie, 2011 Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget . Sustainable Development Agency (CGDD), 2020

		toimub alates 2019. a	des Finances et de la Relance)	ringmajandus, saastatuse vähendamine ja liigilise mitmekesisuse kaitsmine.		
Rootsi	Viitavad Euroopa ressursitõhususe teekaardile (2011) ja ELi roheleppele.	Ühekordsed aruanded	Rootsi Keskkonnakaitse Agentuur	2017. a uuringus käsitletakse kolme valdkonna potentsiaalselt kahjulikke toetusi: energeetika, transport ja põllumajandus ning kalandus. Hõlmatud on nii maksuerisused kui ka otsetoetused. 2018. a töö käsitleb energeetika ja transpordi valdkonna toetusi ning eriti põhjalikult pööratakse tähelepanu fossiilkütustele. Käsitleti üksnes maksuerisusi.	9,8 (2017) 3 (2018)	Environmental taxes and environmentally harmful subsidies . Statistics Sweden, 2000 Potentielt miljõskadliga subventioner (rootsi keeles). Swedish Environmental Protection Agency, 2017 Kliimat kahjustavate toetuste kaotamine (rootsi keeles). Naturskyddsforeningen, 2018
Saksamaa	Viitavad rahvusvahelistele kohustustele.	Regulaarne spetsiaalne aruanne	Saksamaa Föderaalne Keskkonnaagentuur	Olulisemad valdkonnad: energia tootmine ja tarbimine, transport, ehitus ja elamumajandus, põllumajandus, metsandus ja kalapüük Igale väljaselgitatud meetmele antakse hinnang (prioriteetne või teisejärguline keskkonnamõju) järgmistes valdkondades: kliima, õhk, vesi, muld, bioloogiline mitmekesisus ja maastik, tervis ning ressursid.	65* (2018) (* kvantifitseerimata on ELi põllumajandus- ja kalandusfondi toetused)	Environmentally Harmful Subsidies In Germany 2014 (inglise keeles). German Environmental Agency, 2014 Keskkonnakahjulikud toetused Saksamaal (saksa keeles). Saksa Keskkonnaagentuur, 2021 Saksamaa föderaalne looduskaitseagentuur on 2019. a koostanud eraldi aruande bioloogilist mitmekesisust kahjustavate majandusmeetmete kohta (saksa keeles).
Sloveenia	Keskkonnakaitse seadus (kohustus anda iga kahe aasta tagant aru keskkonnanäitajatest, mille hulgas on ka keskkonnakahjulike toetuste indikaator).	Ühekordsed aruanded (regulaarne keskkonna-indikaatorite ülevaade)	VVO (Umanotera); Sloveenia Keskkonnaagentuur	Olulisemad valdkonnad: energia, tarnsport, tööstus/ehitus, põllumajandus/ kalandus Keskkonnakahjulike toetuste indikaator on lisatud riiklikku keskkonnaindikaatorite nimistusse.	0,5 (2011)	Kliimapeegel 2020: Roheline fiskaalreform (sloveeni keeles). Umanotera, 2020 Green Budget Reform in Slovenia: responding to the crisis with a sustainable vision (inglise keeles). Umanotera, 2013 Sloveenia Keskkonnaagentuur (ARSO Okolje): Incentives that work against the goal of reducing GHG emissions (2018); Reducing environmentally harmful subsidies (2017)
Soome	Soome valitsuse 10.12.2019. a tegevusprogrammis on viidatud vajadusele reformida energia maksustamine.	Regulaarne ülevaade riigieelarve seletuskirjas Ühekordsed aruanded	Rahandusministeerium (riigieelarve ülevaade), Keskkonnaministeerium, Põllumajandus- ja Metsandusministeerium	2013. a töös on vaadatud nii energeetikat, transporti, põllumajandust, ettevõtlust kui ka metsandust. 2020. a riigieelarve seletuskirjas on vaadatud üksnes energeetika ja transpordi valdkonna maksuerisusi.	3,5 (2019) 3,2 (2020)	Põllumajandus- ja metsandusministeeriumi töö valdkonna keskkonnakahjulikest toetustest (soome keeles). 2012 Keskkonnakahjulikud toetused (soome keeles). Soome Keskkonnaministeerium, 2013 Bioloogilisele mitmekesisusele kahjulikud toetused (soome keeles). 2015 2020. a riigieelarve seletuskiri (soome keeles)

* Keskkonnakahjulike toetuste summad on võetud tabeli viimases veerus viidatud aruannetest.

Lisa C. Keskkonnakahjuliku toetuse ID-kaart (näide)

Näide keskkonnakahjuliku toetuse kohta kogutavast infost – toetuse kirjeldus (lk 1), hinnang meetme mõjudele ja reformitavusele (lk 2). Koostanud Riigikontroll teiste riikide kogemusele ja rahvusvahelisele metoodikale toetudes.⁴⁸

LK 1			
Valdkond <i>Energia, transport, põllumajandus, veemajandus, jäätmed/vms</i>	Energia		
Toetuse nimetus	Tõhusa koostootmiserežiimil toodetud elektrienergia toetus		
Viide õigusaktile	Elektrituruseadus (EltS), § 59 lg 1 p 3 ja 4; § 59 lg 2 p 2		
ELi kaasfinantseering <i>Ei/jah (%)</i>	Ei		
Rakendamise aasta	2010		
Lõppemise aasta	Kehtib (toetust on makstud 12 aastat alates tootmise alustamisest) EltS, § 108 lg 1		
Toetuse eesmärk	Toota taastuvast energiaallikast elektrit 2030. aastal 40 protsenti Eesti summaarsest elektrienergia lõpptarbimisest. EltS, § 59 ⁴ lg 1		
Toetuse tüüp <i>Sihotstarbeline toetus, maksuerisus, muu</i>	Otsene toetus		
Määr	Tavaline	X	Vähendatud
Reformitavuse tase <i>Regionaalne, riiklik, EL, globaalne</i>	Riiklik		
Toetuse jaotus <i>eelarveline, eelarveväline</i> <i>Tingimuslikkus: tarbimisel, tootmisel pole tingimusi</i> <i>Mõju koht: sisend, väljund, sissetulek, kasum, nõudlus</i>	Toetusmeede ei kajastu riigieelarves. Toetust makstakse tarbijalt kogutavast taastuvenergia tasust. Toetust makstakse elektri tootmisele. Tingimuslikkus – tootmisel		
Keskkonnamõju	<p>Kuigi tõhusal koostootmise režiimil elektrienergia tootmine on energia-säästlikum kui elektri tootmine tavalisel koostootmise režiimil või mittetõhusal režiimil, on tõhusa koostootmise režiimil toodetud elektrienergia toetus vähemalt osaliselt keskkonnale kahjulik, kuna toetatakse ka fossiilsetest kütustest elektri tootmist. Näiteks saab küsida toetust jäätmetest, maagaasist, põlevkivist, põlevkiviõlist ja põlevkivi uttegaasist toodetud elektri eest.</p> <p>Fossiilsete kütuste kasutamine on keskkonnale kahjulik, sest selle käigus emiteeritakse õhku süsihappegaasi, mis on olnud maapõues salvestatud. Süsihappegaas on kasvuhonegaas, mis põhjustab kliima soojenemist.</p> <p>Küsitavusi tekitab ka toetuse sobivus seatud eesmärgi täitmiseks. Fossiilkütustest toodetud elekter ei aita kaasa taastuvenergia osakaalu suurenemisele.</p>		
Rahaline väärtus (eurodes)	3,6 mln eurot ⁴⁹ (2021), sh <ul style="list-style-type: none"> ▪ olmejäätmetest elektri tootmiseks 2,7 mln eurot; ▪ maagaasist 0,8 mln eurot; ▪ alla 10 MW seadmes kasutatav kütus (põlevkivi, uttegaas, põlevkiviõli, maagaas) 0,1 mln eurot. 		

⁴⁸ Allikad: [Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2018](#). Itaalia Keskkonnaministeerium, 2019; [Environmentally Harmful Subsidies \(EHS\): Identification and Assessment](#). IEEP, 2009.

⁴⁹ Põhivõrguettevõtte Elering andmed.

LK 2		
Näitaja	Riigikontrolli hinnang	Kirjeldus
Eesmärk ja disain		
Mis on instrumendi algne eesmärk? Kas see kehtib?	Toetuse eesmärk kehtib osaliselt. Taastuenergia tootmise suurendamisele on mõju väike.	Eesmärk suurendada taastuenergia tootmist ja energiatõhusust.
Peamised probleemid instrumendi kehtestamisel (disainil)?	Toetus motiveerib suurendama fossiilkütuste kasutamist.	Eelnõu seletuskirjas puudub info. ⁵⁰
Peamine sotsiaalne mõju		
Kellele toetus on mõeldud? Kas see jõuab nendeni?	Vajalik selgitada mõjude hindamise käigus.	Eelnõu seletuskirjas puudub info.
Mis on ettearvamatud sotsiaalsed mõjud?	Vajalik selgitada mõjude hindamise käigus.	Eelnõu seletuskirjas puudub info.
Mõju keskkonnale		
Negatiivse keskkonnamõju olemus ja ulatus, sh kliimale?	Selgitada mõjude hindamise käigus.	Eelnõu seletuskirjas puudub info.
Mõju majandusele (mõju eelarvele, kaubandusele, konkrentsile)		
Mis on oodatud mõjud majandusele?	Selgitada mõjude hindamise käigus.	Eelnõu seletuskirjas puudub info
Mis on ettearvamatud mõjud majandusele?	Selgitada mõjude hindamise käigus.	Eelnõu seletuskirjas puudub info.
Instrumendi reformimise stsenaariumid		
Kas majandusinstrumendi muutmine/kaotamine on keskkonnale kasulik? Mil määral?	😊	
Kas majandusinstrumendi muutmine/kaotamine toob kasu sotsiaalsfäärile, majandusele? Mil määral?	😐	Mõningal määral väheneb fossiilkütuste kasutamine ja koos sellega seotud negatiivsed keskkonnamõjud. Toetuse kaotamise mõju sotsiaalsfäärile ja majandusele tuleb selgitada mõjude hindamise käigus.
Kas on olemas alternatiivsed poliitika ja/või tehnoloogiad, mis aitaks sama eesmärki täita keskkonnasäästlikumalt?	😊	Fossiilkütuseid on tehnoloogiliselt võimalik asendada taastuvate kütustega.
Kas on olemas võimalikud kompensatsioonimeetmed, et vähendada huvirühmade vastuseisu instrumendi reformimisele?	😊	Toetusele on kehtestatud kindel periood.
Kas toetust on üritatud muuta/kaotada?	😞	

Legend:

Ei ole problemaatiline – puudub vajadus reformi järele.

Vähesel määral problemaatiline – reformil oleks positiivne kogumõju probleemile.

Problemaatiline – reform aitaks märkimisväärselt kaasa probleemi lahendamisele.

Väga problemaatiline – suur vajadus reformi järele.

😊	Positiivne tulemus reformist tulenevalt
😞	Negatiivne tulemus reformist tulenevalt
😐	Reformi tulemus on ebaselge.

⁵⁰ [Elektrituruseaduse 1051 SE eelnõu ja seletuskiri, 2006.](#)

Lisa D. Eesti keskkonnanahjulikud toetused (valikuline)

Riigikontroll koostas valikulise nimekirja võimalikest majandusmeetmest, mis on Eestis keskkonnaneesmärkidega vastuolus. Nimekiri põhineb teiste riikide välja selgitatud keskkonnanahjulikel toetustel ning nende analoogil Eestis.

Majandusmeede	Tüüp	Riik, kus meede on tuvastatud	Selgitus	Rahaline väärtus*
Energeetika				
Toetus töhusa koostootmise režiimil fossiilkütusest toodetud elektrile	Otsene toetus	Soome	Toetust töhusa koostootmise režiimil toodetud elektri eest makstakse muu hulgas fossiilsetest kütustest (maagaas, põlevkivi uttegaas) toodetud elektri eest.	Aastane toetuse suurus 3,6 mln eurot (2020)
Maksuerisused energia suurtarbijatele (elekter, gaas)	Maksuerisus	Paljud ELi riigid (nt Holland, Soome, Rootsi, Saksamaa)	Gaasi suurtarbijatele on madalam gaasi aktsiisimäär. Suurtele elektritarbijatele on kavas rakendada madalamat taastuvenergia tasu.	Aastane toetus ca 2 mln eurot. Kavandatav taastuvenergia tasu alandamine suurtele elektri tarbijatele ca 20 mln eurot aastas.
Tasuta eraldatud CO ₂ -kvoodid	Otsene toetus	Kõik ELi riigid	Tasuta kvote eraldati: a) elektritootmise moderniseerimiseks b) ELi heitkogustega kauplemise süsteemis olevatele süsinikulekke ohuga käitistele (elektri tootmine, põlevkiviõli tootmine, suured tööstusettevõtted). EL heitkoguste kauplemise süsteemi (HKS) kuuluvad energiamahukad tööstusettevõtted ja elektrijaamad. Eestis kuulub süsteemi ligikaudu 50 ettevõtet, mis kuuluvad järgmistesse sektoritesse: energiatootmine, sh koksiahjud ja naftasaaduste ümbertöötlemine, mineraalsete materjalide töötlemine ja muud tegevused – tselluloosi- ja paberitootmine. Tasuta saavad heitkoguse ühikuid need ettevõtted, kelle puhul on konkurentsioht võrreldes kolmandate riikidega, kus tegutsevatele ettevõtetele sama rangeid nõudeid ei ole kehtestatud ning kõrgemad maksud ohustaksid käitiste viimist madalamate keskkonnanõuetega riikidesse ja seeläbi heitkogused ei väheneks.	2021. a eraldati põlevkivi kasutatavatele käitistele tasuta lubatud heitkoguse ühikuid ca 123 mln euro väärtuses (ELi heitkoguste kauplemissüsteemis olevatele käitistele eraldatud tasuta ühikud). 2013–2021 eraldati põlevkivi kasutatavatele käitistele tasuta lubatud CO ₂ -heitkoguse ühikuid ca 661 mln euro väärtuses, sh ▪ elektritootmise moderniseerimiseks ca 314 mln eurot; ▪ ETSi käitistele ca 347 mln eurot. Lubatud CO ₂ -heitkoguse ühikute turuväärtus on ajas muutuv. Arvutuses on leitud aasta keskmine CO ₂ -ühiku hind ja see on korrutatud antud aastal eraldatud tasuta ühikute kogusega.
Investeeringud fossiilkütust kasutavate käitiste rajamiseks	Otsene toetus	Paljud ELi riigid	2020. a suurendati Eesti Energia omakapitali 125 mln euro võrra, et rajada uus põlevkiviõlitehas. 2010. a otsusega suurendati EE aktsiakapitali, et rajada muu hulgas uus põlevkivi kasutav elektrijaam, õlitehas.	Finantstehingu väärtus 125 mln eurot (2020). 2010. a finantstehingu väärtus oli 150 mln eurot.

Majandusmeede	Tüüp	Riik, kus meede on tuvastatud	Selgitus	Rahaline väärtus*
Fossiilkütuse teadus- ja arendustoetused	Otsene toetus	Iirimaa	Toetus põlevkivi kaevandamise ja kasutamise teadus- ja arendustegevusele. Põlevkiviga seotud rakendusuuringuteks on antud toetust näiteks: RITA programmist ligikaudu 2,4 mln eurot; nutika spetsialiseerumise programmist 2,3 mln eurot; KIKi keskkonnaprogrammist 200 000 eurot.	Perioodil 2016–2021 antud toetusi ca 5 mln eurot.
Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Aktsiisist on vabastatud elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes ja metallurgilistes protsessides.	0,1 mln eurot (2021 prognoos)
Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Aktsiisist on vabastatud elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks, ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks.	0,9 mln eurot (2021 prognoos)
Fossiilkütuste kasutamise toetamine	Otsene toetus, maksuerisus	Sloveenia	Toetus Narva elektrijaamades puidust elektrienergia tootmisele mahus 500 GWh/aastas. Puitu põletatakse koos põlevkiviga ja põlevkivi uttegaasiga. 2016. a toetati põlevkivisektorit erinevate meetmetega: kaevandamistasu langetamine 1,58 eurot/t, 0,275 eurot/t, välisõhu saastetasu kõrgemate määrade kaotamine.	Toetus Narva elektrijaamades puidust elektrienergia tootmisele ca 7,5 mln eurot (2022 prognoos) Toetus põlevkivisektorile kaevandamistasu määrade muutmise kaudu ca 78 mln eurot (2015 III kvartal kuni 2021). Rahaline väärtus on arvatud nimetatud perioodil kehtinud tasumäärade ja enne 2016. a juulit kehtinud tasumäära vahe ning kaevandatud põlevkivi koguse põhjal. Riigikontroll ei ole arvanud välisõhu saastetasu kõrgemate määrade kaotamise rahalist väärtust.
Transport				
Lennukikütuste maksuvabastus	Maksuerisus	Paljud maailma riigid	Rahvusvaheliste lendudel kasutatav lennukikütus on vabastatud käibemaksust ja aktsiisist.	Puudub info maksuvabastuse suuruse kohta.
Madalam energia maksumäär diislikütusele võrreldes bensiiniga	Maksuerisus	Põhjamaad, Holland, Itaalia	Võttes arvesse kütuste energiasaldust, siis diislikütuse aktsiisimäär on bensiiniga võrreldes madalam.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 145 mln eurot/a alandatud diislikütuse aktsiisimäär korral (alandatud määr 372 eurot / 1000 L); ▪ 67 mln eurot/a tavalise diislikütuse aktsiisimäär korral (493 eurot / 1000 L). Arvutustes on lähtutud bensiini aktsiisimäärast. Aluseks on võetud Euroopa Komisjoni kütuste maksustamise direktiivi

Majandusmeede	Tüüp	Riik, kus meede on tuvastatud	Selgitus	Rahaline väärtus*
				muutmise ettepanekus toodud kütuste maksustamise alammäärad ning kütuste alumised kütteväärtused (pliiivaba bensiin 33,1 GJ / 1000 L ja diislikütus 35 GJ / 1000 L). Kütuse kogused põhinevad Maksu- ja Tolliameti andmetel 2020. a kohta.
Erimärgistusega diislikütuse madalam maksumäär	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Tulenevalt energia maksustamise direktiivist 2003/96 ja riigiabi valdkonda reguleerivast määrusest (EL) nr 651/2014, on teatud tegevusaladel lubatud kasutada soodsama aktsiisimääraga diislikütust. Eesti on direktiivis lubatud tegevusvaldkondi vähendanud. Jätkuvalt on lubatud erimärgistatud diislikütust kasutada põllumajanduses ja kutselisel kalapüügil. Ajutiselt ka põlevkivisektoris (01.05.2020–30.04.2023).	Eestis on erimärgistatud diislikütuse maksukulu (ehk riigieelarvesse laekumata jääv tulu) 31 mln eurot (2021. a), sh <ul style="list-style-type: none"> põllumajanduses 25,6 mln eurot; põlevkivisektoris 5,1 mln eurot; kutselisel kalapüügil 1,2 mln eurot.
Soodustus firmaautode kasutamisele	Maksuerisus	Paljud ELi riigid (nt Holland, Soome)	Firmaautode kasutamisel rakendatakse erinevaid soodustusi. Nt käibemaksu tagastus firmaauto ostmisel. Töötajatele töösõitude eest hüvitise maksmine.	Puudub info toetuse suuruse kohta.
Infrastruktuuri kulude osaline arvestamine tariifidesse ja tuludesse	Muu	Holland	Riigi rajatud infrastruktuuri kulude osaline arvestamine ühistranspordi hindadesse.	Puudub info toetuse suuruse kohta.
Kalurite kütuseaktsiisivabastus	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Aktsiisist on vabastatud eriotstarbeline diislikütus, mida kasutatakse kalalaevas Eestis kalastamisel või mida kasutatakse nimetatud laevas regulaarsel hooldustööl, valmistades laeva ette järgnevas kalastamiseks.	1,2 mln eurot (2021 prognoos)
Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Aktsiisist on vabastatud kütus ja elektrienergia, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides.	1,18 mln eurot (2021 prognoos)
Maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Aktsiisist on vabastatud maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu tööshoidmiseks.	0,03 mln eurot (2021 prognoos)
Põllumajandus, kalandus, metsandus				
ELi põllumajandustoetused	Otsesed toetused	Kõik ELi riigid (valimi riikidest nt Itaalia, Iirimaa, Saksamaa)	Kõik põllumajandustoetused ei ole keskkonnaeesmärkidega vastuolus, kuid eelkõige on nende eesmärkidega vastuolulisena välja toodud ELi ühise põllumajanduspoliitika otsetoetusi ja üleminekutoetusi (I sammas) ning maaelu arengu toetused (II sammas), mis intensiivistavad põllumajandustegevust ja avaldavad negatiivset keskkonnamõju, nt toetused loomakasvatusele ja selle toodangule. Otsetoetuste puhul on tegu sissetulekutoetustega (üldjuhul seotud pindalaühikuga).	Riigikontroll ei ole arvutanud toetuse täpset rahalist väärtust.

Majandusmeede	Tüüp	Riik, kus meede on tuvastatud	Selgitus	Rahaline väärtus*
Erimärgistatud diisel põllumajanduses ja kalanduses (sama meede ka transpordivaldkonna toetuste juures)	Maksuerisus	Paljud ELi riigid	Tulenevalt energia maksustamise direktiivist 2003/96 ja riigiabi valdkoda reguleerivast määrusest (EL) nr 651/2014 on teatud tegevusaladel lubatud kasutada soodsama aktsiisimääraga diislikütust. Eesti on direktiivis lubatud tegevusvaldkondi vähendanud. Jätkuvalt on lubatud erimärgistatud diislikütust kasutada põllumajanduses ja kutselisel kalapüügil.	Eestis on erimärgistatud diislikütuse maksukulu prognoos (2021. a): <ul style="list-style-type: none"> põllumajanduses 25,6 mln eurot; kutselisel kalapüügil 1,2 mln eurot.
Põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksu soodsam määr	Maksuerisus	Holland	Põllumajanduses kasutatava haritava maa maksumäär (0,1–2%) on alandatud võrreldes tavamaamaksumääraga. Selle täpne suurus sõltub omavalitsuste otsusest.	Puudub info toetuste täpse suuruse kohta.
Kalandusfondi toetused	Otsene toetus	Saksamaa; Rootsi, Soome, Taani	Keskonnakahjulikuks loetakse toetusi, mis intensiivistavad kalapüüki ja saastavad keskkonda.	Riigikontroll ei ole arvanud toetuse täpset rahalist väärtust.
Metsa uuendamise toetus	Otsene toetus	Soome	Toetus metsa istutamiseks. Intensiivistab kaudselt metsade raiumist.	Metsa uuendamise toetus 0,6 mln eurot (2021. a)
Natura metsatoetuse maksmine	Otsene toetus	Paljud EL riigid	Natura metsatoetust on makstud raiatud alade eest. Natura metsatoetuse eesmärk on tagada kaitseväärtuste hea seisund ja kompenseerida omanikele saamata jääv tulu. Metsa raiumisel on tulu saadud ja ka metsaelupaika muudetud. Sellisele alale Natura toetuse maksmine on ebaefektiivne.	Iga-aastaselt makstakse Natura metsatoetust ca 4,4 mln eurot. Info selle kohta, kui suures mahus toetatud metsaaladest on metsa tegelikult raiatud, pole teada.
Muud valdkonnad				
Ebapiisav tootja vastutuse rakendumine (nt pakend, rehvid, muud probleemtooted), sh nn pakendimaks ELile	Muu	Põhjamaad	Plastpakendijäätmete maks ELile, sest Eesti ei täitnud plastpakendite ringlussevõtu eesmärki.	2021. a 22 miljonit eurot
Taastuvenergiatoetus jäätmetest energia tootmisele	Otsene toetus	Paljud ELi riigid	Taastuvenergiatoetus Enefit Greenile Iru elektrijaama jäätmepõletusplokis põletatud jäätmete biolagunevast osast toodetud elektrienergiale. Tõhusa koostootmise toetus jäätmete mitte-biolagunevast osast toodetud elektri ja soojuse eest.	Taastuvenergiatoetus: 2021. a 2,7 miljonit eurot Tõhusa koostootmise toetus: 2021. a 2,7 miljonit eurot

* Rahaline väärtus on leitud avalikult kättesaadava info põhjal või saadud päringuga. Rahalist väärtust ei ole välja selgitatud, kui see on vajanud detailsemaid andmeid ja põhjalikumat analüüsi.